



**LA FIGURA DEL ÁREA METROPOLITANA COMO UNA OPCIÓN PARA
GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL DE TRANSPORTE TERRESTRE
DE PASAJEROS: EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE
ABURRÁ**

CESAR MURGUEITIO ARCHBOLD

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
UNIVERSIDAD DEL ROSARIO**

BOGOTÁ D.C., 2025

**LA FIGURA DEL ÁREA METROPOLITANA COMO UNA OPCIÓN PARA
GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL DE TRANSPORTE TERRESTRE
DE PASAJEROS: EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE
ABURRÁ**

**INVESTIGADOR: CESAR MURGUEITIO ARCHBOLD
DIRECTORA: DOCTORA DIANA CAROLINA VALENCIA TELLO**

**TESIS DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGÍSTER EN DERECHO
ADMINISTRATIVO DEL COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**

**UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
BOGOTÁ D.C. 2025**

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|------------------|
| Indice de tablas..... | 6 |
| Indice de ilustraciones | 7 |
| Abreviaturas | 8 |
| Resumen..... | 10 |
| Abstract..... | 11 |
| Introducción | 12 |
| 1. EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE Y SU DESARROLLO EN COLOMBIA | 15 |
| 1.1 EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1886..... | 16 |
| <i>1.1.1 La Ley 86 de 1989</i> | <i>20</i> |
| 1.1.1.1. El desarrollo del sistema de transporte de Medellín bajo la Ley 86 de 1989...24 | |
| 1.2. EL RÉGIMEN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991..... | 28 |
| <i>1.2.1. La participación de los particulares en la prestación del servicio público de transporte</i> | <i>34</i> |
| <i>1.2.2. La Ley 105 de 1993.....</i> | <i>37</i> |
| 1.2.2.1. Principio fundamental de la Soberanía del pueblo | 37 |
| 1.2.2.2 Principio fundamental de la intervención del Estado | 38 |
| 1.2.2.3. Principio fundamental de la libre circulación | 42 |
| 1.2.2.4. Principio fundamental de la seguridad..... | 42 |
| 1.2.2.5. Principio específico del acceso al transporte | 43 |
| 1.2.2.6. Principio específico del carácter de servicio público de transporte | 43 |
| 1.2.2.7. Principio específico de la participación ciudadana | 44 |
| 1.2.2.8. Principio específico de la libertad de empresa..... | 46 |
| 1.2.2.9. Principio específico de los permisos o contratos de concesión | 47 |

| | |
|--|------------|
| 1.2.2.10. Principio específico de los subsidios a determinados usuarios..... | 49 |
| 1.2.3. La Ley 310 de 1996 | 50 |
| 1.2.4. La Ley 336 de 1996 | 55 |
| 1.2.4.1. Creación y funcionamiento de empresas de transporte público..... | 57 |
| 1.2.4.2. Prestación del servicio de transporte público mediante contratos de concesión .. | 58 |
| 1.2.5. La Ley 769 de 2002 | 60 |
| 1.3. LAS AUTORIDADES PÚBLICAS EN EL TRANSPORTE TERRESTRE | 62 |
| 1.3.1. La composición del nivel nacional | 63 |
| 1.3.2. La composición a nivel territorial | 65 |
| 1.4. PLANEACIÓN DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS PARA EL TRANSPORTE TERRESTRE DESDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (LEY 2294 DE 2023) | 68 |
| 2. EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE COMO SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL | 77 |
| 2.1. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE EL TRANSPORTE COMO SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL | 78 |
| 2.2. EL DERECHO A LA CIUDAD: TRANSPORTE Y MOVILIDAD URBANA | 88 |
| 3. MECANISMOS DE FINANCIACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO POR ENTES TERRITORIALES | 97 |
| 3.1. RECURSOS PROPIOS TERRITORIALES: LAS RENTAS PROPIAS, LOS PRECIOS AL PÚBLICO Y LAS OPERACIONES DE CRÉDITO | 100 |
| 3.2. EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIÓN: MATERIALIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA | 103 |
| 3.3. OTRAS FORMAS DE FINANCIACIÓN | 108 |
| 3.3.1 Fondos de estabilización tarifaria | 110 |
| 3.4. PANORAMA DE LOS MÉTODOS DE FINANCIACIÓN | 114 |
| 3.5. GRATUIDAD EN EL TRANSPORTE PÚBLICO | 116 |
| 4. EL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ Y SU ROL EN LA MATERIALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL DE TRANSPORTE TERRESTRE | 119 |

| | |
|--|-------------------|
| 4.1. EL ÁREA METROPOLITANA COMO RESPUESTA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO AL AUMENTO DEMOGRÁFICO URBANO | 123 |
| 4.2 LA REGIÓN METROPOLITANA COMO UNA NUEVA FIGURA DE ASOCIACIÓN TERRITORIAL | 127 |
| <i>4.2.1. Área Metropolitana o Región Metropolitana</i> | <i>130</i> |
| 4.3. ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ | 133 |
| <i>4.3.1. Administración del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA).....</i> | <i>134</i> |
| <i>4.3.2. Las competencias del AMVA como autoridad metropolitana de transporte.....</i> | <i>136</i> |
| 4.4. EN QUÉ CONTEXTO SE DESENVUELVE EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO DEL VALLE DE ABURRÁ (SITVA) | 140 |
| <i>4.4.1. Implementación del Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SITVA)</i> | <i>142</i> |
| <i>4.4.2. La Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda. (Metro de Medellín Ltda.) como el principal garante del transporte público en el Valle de Aburrá.....</i> | <i>148</i> |
| 4.5. LA FIGURA DEL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ Y SU RELACIÓN CON EL CARÁCTER ESENCIAL DEL TRANSPORTE PÚBLICO | 157 |
| Conclusiones | 166 |
| Bibliografía..... | 170 |

INDICE DE TABLAS

| | |
|---|-----|
| Tabla 1 Funciones asignadas a los municipios a través del Decreto 80 de 1987..... | 18 |
| Tabla 2 Cambios a la Ley 310 de 1996..... | 51 |
| Tabla 3 Requisitos para implementar un sistema de transporte público de conformidad al artículo 2 de la Ley 310 de 1996..... | 53 |
| Tabla 4 Obligaciones a cargo de los entes territoriales para gestionar la cofinanciación..... | 70 |
| Tabla 5 Métodos de financiamiento territorial para proyectos de transporte terrestre de pasajeros | 99 |
| Tabla 6 Cuadro explicativo Ley Orgánica 2199 de 2022 | 128 |

INDICE DE ILUSTRACIONES

| | |
|---|-----|
| Ilustración 1 Dinámica de los actores del transporte público..... | 61 |
| Ilustración 2 Implementación del Fondo de Estabilización Tarifaria | 111 |
| Ilustración 3 Tarifa técnica del sistema de transporte público en Colombia..... | 112 |
| Ilustración 4 Competencias de entes públicos locales para la prestación del transporte | 122 |
| Ilustración 5 Pirámide organizacional de la Empresa Metro de Medellín LTDA..... | 150 |

ABREVIATURAS

| | |
|--------|--|
| AAMC | Asociación de Áreas Metropolitanas de Colombia |
| AMVA | Área Metropolitana del Valle de Aburrá |
| AM | Área Metropolitana |
| ANSV | Agencia Nacional de Seguridad Vial |
| ANI | Agencia Nacional de Infraestructura |
| CARF | Comité Autónomo de la Regla Fiscal |
| CONPES | Consejo Nacional de Política Económica y Social |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CRIT | Comisión de Regulación de infraestructura y Transporte |
| DESC | Derechos Económicos, Sociales y Culturales |
| EPM | Empresa Pública de Medellín |
| FET | Fondo de Estabilidad Tarifaria |
| INVIAS | Instituto Nacional de Vías |
| INVIR | Instituto Nacional de Vías Regionales |
| PRIMED | Programa integral para el Mejoramiento de Barrios Subnormales |
| PMO | Project Management Office |
| PNTU | Plan Nacional de Transporte Urbano |
| PPG | Participación con Propósito General |
| RM | Región Metropolitana |
| SITVA | Sistema Integrado de Transporte Público del Valle de Aburrá |
| SITM | Sistema Integrado de Transporte Masivo |
| SITR | Sistema Integrado de Transporte Regional |
| SETP | Sistema Estratégico de Transporte Público |
| SITR | Sistema Integrado de Transporte Regional |
| SGP | Sistema General de Participación |
| SISBEN | Sistema de identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales |
| UPIT | Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte |
| UNESCO | Organización Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |

| | |
|------------|--|
| UN-HABITAT | Programa de Naciones Unidas para Asentamientos Urbanos |
| ZET | Zonas Estratégicas para Transporte |
| ZDT | Zonas Diferenciales de Transporte |

RESUMEN

El rol que ejerce el transporte público en la vida de los ciudadanos del territorio nacional es cada vez más relevante. Esto, sumado a su influencia en el desarrollo de los entes territoriales y la Nación, ha generado que todos los niveles de la Administración Pública se vean más inmersos en las dinámicas de coordinación que se desprenden de la prestación de este servicio, en aras de cumplir los preceptos normativos y jurisprudenciales vigentes. Esta investigación ahonda en el aporte que realiza desde el nivel local la figura del área metropolitana desde su rol como autoridad de transporte, lo anterior como una respuesta del Derecho Administrativo a los retos actuales que enfrentan los entes territoriales para la prestación del servicio público esencial de transporte.

PALABRAS CLAVE: transporte público de pasajeros, entidades territoriales, servicio público esencial, prestación servicio de transporte, desarrollo, coordinación, ciudadanía, área metropolitana, asociación de municipios, autonomía territorial, autoridad de transporte, movilidad urbana, derecho a la ciudad, financiamiento, cofinanciamiento, Gobierno nacional, Gobierno local, prestador público, prestador privado, Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SITVA), Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), Empresa Metro de Medellín, alta capacidad, mediana capacidad.

ABSTRACT

The role played by public transportation in the life of the citizens of the national territory is increasingly relevant. This, added to its influence in the development of the territorial entities and the Nation, has generated that all levels of the Public Administration are more immersed in the dynamics of coordination that arise from the provision of this service, in order to comply with the normative and jurisprudential precepts in force. This research delves into the contribution made from the local level by the figure of the metropolitan area from its role as a transportation authority, as a response of the Administrative Law to the current challenges faced by the territorial entities for the provision of the essential public transportation service.

KEY WORDS: public passenger transportation, territorial entities, essential public service, provision of transportation services, development, coordination, citizenship, metropolitan area, association of municipalities, territorial autonomy, transportation authority, urban mobility, right to the city, financing, co-financing, national government, local government, public provider, private provider, Integrated Transportation System of the Aburrá Valley (SITVA), Metropolitan Area of the Aburrá Valley (AMVA), Medellín Metro Company, high capacity, medium capacity.

INTRODUCCIÓN

Con el paso del tiempo, el transporte público terrestre de pasajeros ha adquirido mayor relevancia en la cotidianidad de las personas y, por tanto, también ha aumentado las responsabilidades de la Administración Pública para garantizarlo.

El desarrollo del servicio de transporte público terrestre se puede dividir en dos fases: La primera tiene como punto de partida el Decreto 826 de 1954, donde se le da el carácter público al servicio de transporte y se supedita su organización y control al Gobierno (Presidencia de la República de Colombia, 1954). Posteriormente, se asignan funciones desde el Gobierno Nacional hacia los entes locales en materia de transporte. Finalmente, a través de la Ley 86 de 1989 se regularía el transporte masivo de pasajeros y los recursos para su financiación. La segunda fase está conformada por cambios relevantes que se presentaron con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, dándole una connotación mayor al servicio de transporte público desde el ámbito normativo y jurisprudencial por su íntima conexión con derechos de estatus constitucional, al nivel de considerarlo como esencial.

El transporte es un hecho diario y fundamental en la vida de los seres humanos, e implica el desarrollo de la sociedad en su conjunto, más aún cuando la misma se desenvuelve en mega-ciudades o metrópolis (...) En síntesis, a mejores condiciones de transporte mejores condiciones de vida. Por otra parte el transporte también resulta un eje estructurante en la organización de los espacios urbanos y en la integración y desarrollo territorial. (Terrile, 2015, p. 67)

A pesar de su desarrollo, persiste la dificultad en los entes territoriales de implementar un transporte público terrestre de pasajeros adecuado, con cobertura, eficiente, inclusivo y sostenible

financieramente tanto en su construcción como en su funcionamiento. En este sentido, han surgido figuras administrativas con el fin de dar solución a estas dificultades. En ese contexto, este escrito estudia la pertinencia de la figura administrativa del área metropolitana del Valle de Aburrá desde su rol como autoridad de transporte metropolitano en la garantía de la prestación del servicio, y, por consiguiente, de los derechos de la ciudadanía.

La metodología implementada en el presente escrito es de índole teórica, con un planteamiento cualitativo, teniendo origen en la consulta de diferentes textos que abarcan el desarrollo del transporte público terrestre de pasajeros en Colombia y su incidencia en la garantía de derechos. También abarcan aspectos relacionados al desarrollo territorial en transporte mediante la figura administrativa del área metropolitana, desde sus elementos básicos, la normativa que lo desarrolla y su funcionamiento.

Se enfatizó la consulta en dos tipos de fuentes: las secundarias, como libros, artículos científicos, publicaciones de organismos internacionales y textos de análisis, por otro lado, las oficiales con la ayuda de normatividad, jurisprudencia y documentos emitidos por parte de entidades públicas del nivel nacional y territorial. Lo anterior se toma como base para determinar por intermedio de la figura administrativa del AMVA, la pertinencia de aplicar el modelo de las áreas metropolitanas para garantizar la prestación del servicio público esencial de transporte terrestre en Colombia.

De igual forma, se resalta que la investigación tuvo un enfoque socio jurídico, dado que se analiza el ámbito social, normativo y estructural que engloba al transporte público terrestre en un territorio específico, en un contexto donde se presenta un aumento prestacional, demográfico y urbano, lo que obliga a la administración pública a actuar de manera eficiente para la satisfacción

de necesidades básicas de la población, entre las cuales el transporte público y la movilidad tienen una gran incidencia.

Para dicho fin, en el primer capítulo se abarca la regulación general de este servicio por parte del Congreso de la República y el Gobierno Nacional en vigencia de la Constitución de 1886 y la Constitución de 1991, con la expedición de normas que logran organizar la prestación del servicio y su financiamiento. Después, el segundo capítulo detalla la jurisprudencia de las Altas Cortes, especialmente la Constitucional, que ha establecido elementos que conforman el transporte. Esto, aunado a los compromisos internacionales que adquiere Colombia, provoca que se profundice en el principio de progresividad en las políticas públicas implementadas por la administración. De esta forma, el tercer capítulo explica las formas de financiación del transporte público con las que cuentan los entes territoriales para dar cumplimiento a los principios de progresividad, interés general, Estado Social de Derecho, sostenibilidad, entre otros. Finalmente, en el cuarto capítulo se hará énfasis en la materialización y puesta en funcionamiento del transporte público terrestre desde los entes territoriales, quienes tienen el deber de trabajar articuladamente con la nación para garantizar, a través del servicio, la protección de derechos fundamentales bajo lineamientos normativos y jurisprudenciales. Para esto, se analizará al Área Metropolitana del Valle de Aburrá para determinar si su creación ha sido un apoyo de índole técnico, de gestión, de cobertura, prestacional y financiero para los territorios que la conforman, en la concretización de la prestación del servicio público esencial de transporte terrestre.

1. EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE Y SU DESARROLLO EN COLOMBIA

El transporte, en su acepción más básica, proviene de la combinación de dos términos latinos: "*trans*" (al otro lado) y "*portare*" (llevar). El concepto de transporte se relaciona con el encargo de movilizar personas o bienes de un lugar a otro. Este encargo, a su vez, puede ser de carácter privado o público.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha señalado cuatro elementos para la materialización del transporte: i) infraestructura, donde se lleva a cabo la actividad; ii) el medio de transporte, que generalmente puede ser un vehículo; iii) un operador del transporte; y iv) los servicios que permiten que la actividad se desarrolle con altos estándares de satisfacción y seguridad (Farías, 2012, pág. 15).

Históricamente, el servicio de transporte ha tenido un papel preponderante en el desarrollo de las sociedades. Sus primeros avistamientos formales se remontan a 1662 en París, donde Blaise Pascal lanzó una línea de vehículos ofrecidos al público que inicialmente estaba reservado exclusivamente para la nobleza. Para su funcionamiento, esta línea de vehículos requería autorización por parte de la cabeza de la Administración, el rey Luis XIV, pues se trataba de una actividad de vital importancia que se entrelazaba con el interés general (Zbikoski, 2020). Desde entonces, el transporte público se ha venido desarrollando significativamente, hasta la consolidación del ómnibus. Su éxito se evidenció en 1828 en la ciudad de Nueva York, donde se implementó satisfactoriamente, convirtiéndose en un referente global (Zbikoski, 2020).

A pesar de los avances del transporte público de pasajeros a nivel mundial, en Colombia la situación fue distinta. Estando vigente la Constitución de 1886, caracterizada por un marcado

centralismo, el Gobierno nacional no priorizó el sector transporte, lo cual desencadenaría un atraso en movilidad en la mayor parte de los territorios a nivel nacional.

En la siguiente sección se hace un recuento del desarrollo del transporte como servicio público desde la vigencia de la Constitución de 1886

1.1 El servicio público de transporte en la constitución de 1886

La Constitución de 1886, que tuvo vigencia por más de un siglo, se caracterizó por representar un modelo centralista mediante el cual se concentró el poder en el nivel central del Gobierno. Esta concentración de poder abarcó, entre otras, las decisiones alrededor del servicio de transporte.

En efecto, mediante la reforma de 1968 se fortalecieron las competencia del ejecutivo, despojando a las entidades territoriales de distintas funciones, como bien lo expresa Valencia y Karam citando a Rodrigo Escobar:

Les quitamos [a las entidades territoriales] la policía, la educación, en buena parte la salud, el manejo de catastro y hasta la fijación de rutas de los buses urbanos y congelamos sus recursos en tal forma que difícilmente pueden seguir siquiera el ritmo de la inflación crónica para tratar de cubrir sus gastos de funcionamiento. (Escobar, 1980, p. 301 citado por Valencia Tello & Karam de Chueiri, 2014, pág. 180)

Durante este periodo se generó un retraso en el avance de los sistemas de transporte en los municipios del país, ya que la mayoría de los ingresos eran represados entre el Gobierno Nacional y los entes territoriales principales, como lo son las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali. Así lo señala Valencia Tello & Karam de Chueiri (2014):

En 1979 el informe Wiesner-Bird mostraba que la nación, junto con sus entidades descentralizadas por servicios, acumulaba el 84,6% de los ingresos del estado, dejando a los departamentos, intendencias y comisarías con el 9,7% y a los municipios con el 5,7%. adicionalmente, la concentración de los recursos se evidenciaba claramente en el desarrollo de las principales ciudades del país (Bogotá, Medellín y Cali). (p. 181)

De esta forma, los entes territoriales requerían el beneplácito del Gobierno nacional para ser partícipes en los procesos de planificación y asignación presupuestal. Además, las principales funciones de manejo del transporte estaban en cabeza del Instituto Nacional del Transporte, conforme a lo establecido en los artículos 2 y 8 del Decreto 1393 de 1970.

Ahora bien, el servicio de transporte tomaría una mayor importancia por medio del Decreto 826 de 1954 y la reforma constitucional de 1968, toda vez que, si bien para ese momento no se consideraba como de carácter esencial, sí se determina que, el transporte de personas es un servicio público con una connotación mayor a simplemente transportar sujetos de un lugar a otros. En la parte considerativa del mencionado decreto se estableció que era “necesario dictar las medidas conducentes a obtener la eficacia de los transportes, la defensa de los intereses del público y la vida económica de los empresarios” (Presidencia de la República de Colombia, 1954, consideraciones). Igualmente, el artículo 3 de la misma norma estableció que “El transporte de personas y mercaderías en vehículos automotores, mediante retribución en dinero, es un servicio público, y su organización y control corresponden al Gobierno” (Presidencia de la República de Colombia, 1954, art. 3).

De esta forma, se evidencia la concentración de la gestión del transporte en el Gobierno central y que, a pesar de haberse dado un espacio a la libertad económica, mediante la libertad de

empresa y la iniciativa privada, permitiendo ampliar el rango de acción de los agentes económicos en diferentes sectores (Alarcon Peña, 2013, pág. 186). Incluso dentro de los que se encontraba el sector del transporte, dicha regulación seguía siendo insuficiente para cubrir las necesidades en movilidad y transporte urbano y rural en gran parte del territorio nacional.

Más adelante, en el año 1986, se expidió la Ley 12, mediante la cual, se traspasaron servicios y funciones del Gobierno Nacional a las entidades territoriales. Así, el artículo 13 permitió reasignar funciones que estaban concentradas en órganos de índole nacional, como ministerios o departamentos administrativos, a entes territoriales (Congreso de la República de Colombia, 1986, p. 3) Con ello, se expediría el Decreto 80 de 1987, que en su artículo 1 asignó una serie de funciones relacionadas con el transporte público a los municipios y al Distrito Especial de Bogotá (Presidencia de la República de Colombia, 1987, art. 1). A continuación se mencionan algunas de estas funciones:

Tabla 1

Funciones asignadas a los municipios a través del Decreto 80 de 1987

| |
|--|
| El otorgamiento, negación, modificación, revocación y cancelación de licencias de funcionamiento a las empresas de transporte público urbano y suburbano, de pasajeros y mixto. ^a |
| El otorgamiento, negación, modificación, revocación, cancelación y declaratoria de caducidad de las licencias donde se asignen rutas y horarios para prestar el servicio de transporte terrestre urbano. |
| Fijar las tarifas del transporte urbano y suburbano de pasajeros y mixto siempre y cuando no sea subsidiado por el Estado. |
| Racionalizar el uso de las vías municipales en los entes territoriales. |
| Fijar la capacidad transportadora de las empresas de transporte público, urbano y suburbano, de pasajeros y mixto en su jurisdicción. |

| |
|---|
| Autorizar la constitución de personas jurídicas que tengan por objeto la prestación de servicio de transporte público urbano y suburbano. |
|---|

Nota: La tabla describe algunas funciones asignadas a los municipios en transporte. Fuente: (Presidencia de la República de Colombia, 1987).

De esta forma, las funciones que estaban en cabeza del Instituto Nacional de Transporte, fueron asignadas a los municipios a través del Decreto 80 de 1987. Posteriormente, ya entrada en vigencia la Constitución de 1991, el Instituto Nacional de Transporte sería suprimido mediante el Decreto 2171 de 1992, con lo cual, todas sus funciones se redistribuyeron hacia las entidades territoriales, en línea con los principios establecidos por la Constitución (Lopez Gómez, 2015, pág. 69).

Se debe destacar que esta asignación casi repentina de funciones a los entes territoriales se realizó sin que estos contaran con la experiencia necesaria para gestionar sus intereses y recursos. Además, carecían del personal capacitado, la infraestructura adecuada y una reglamentación específica para abordar un sector tan complejo como el transporte. A estos factores se sumó la falta de acompañamiento en el proceso de transición hacia las nuevas competencias. Todo lo anterior resultó en la prolongación del retraso en materia de movilidad para la mayoría de los municipios.

Dos años después de la transferencia de competencias a los entes territoriales, se expidió la Ley 86 de 1989, siendo la primera reglamentación que aborda con más detalle la prestación del servicio de transporte público. Esta normativa, estableció directrices para la implementación de sistemas de transporte masivo de pasajeros en el ámbito urbano y contempló los recursos necesarios para su financiación. La siguiente sección ahonda en la normativa mencionada.

1.1.1 La Ley 86 de 1989

La Ley 86 de 1989 desarrolló, por primera vez, un cuerpo normativo relacionado con la implementación de un servicio de transporte público y su financiamiento. Esta ley fue consciente del crecimiento de las ciudades y de la importancia de desarrollar planes territoriales que permitieran armonizar el sistema de transporte con el crecimiento ordenado de las urbes, usando racionalmente el espacio público. Es importante aclarar que, si bien ha tenido varias modificaciones en su articulado, la Ley 86 de 1989 sigue vigente en la actualidad. Al momento de su expedición, llamaron la atención tres aspectos.

El primer aspecto por destacar es que se establecieron solo tres principios que, en su momento, parecían suficientes para guiar la adecuada gestión del transporte público. Estos principios pretendían responder a las necesidades de la época mediante: primero, la desestimulación del uso innecesario del automóvil; segundo, la eficiencia en el uso de la infraestructura vial mediante la regulación del tránsito; y tercero, la masificación del transporte público con equipos eficientes en el consumo de combustibles y el uso del espacio público.

De esta manera, al ser plasmados en la normativa, estos principios intentaron sentar las bases para un sistema de transporte moderno y sostenible. Sin embargo, el contexto real del país, especialmente el de muchos municipios, limitó su implementación, dejando estas directrices como aspiraciones que no lograron materializarse.

El segundo aspecto llamativo fue la inclusión del Capítulo III, dedicado, específicamente a reglamentar la financiación del sistema de transporte masivo del Valle de Aburrá, que se convertiría en el primer proyecto de tal envergadura en el país. Este capítulo también marcó un hito al implementarse un sistema de transporte por primera vez en un modelo territorial que se

adaptaba a los nuevos esquemas urbanos generados por el acelerado crecimiento poblacional, como lo era la recién creada Área Metropolitana del Valle de Aburrá en 1980.

Además, el capítulo II, consolidó normativamente las fuentes de financiación de los sistemas de transporte, promoviendo la transición de funciones hacia los municipios, iniciada con la reforma de 1987. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, esta transición evidenció el abandono por parte del Gobierno Nacional hacia los entes territoriales, ya que no se les brindó un acompañamiento temporal. Además, según lo estipulado, la Nación dejó de asumir la financiación de los sistemas de transporte masivo, carga que recaería exclusivamente en manos de los Gobiernos locales en el marco de su autonomía; mientras que la única obligación de la Nación consistió en contratar y garantizar los créditos externos obtenidos por los entes territoriales para financiar los sistemas de transporte. Al respecto, la Corte Constitucional indicó en 1995 lo siguiente:

Lo que ella establece es que con cargo al presupuesto nacional no se pueden financiar los sistemas de transporte masivo, porque son los municipios y el Distrito Especial de Bogotá los que deben sufragar la construcción y establecimiento de dichos sistemas, ya que la Nación sólo cumple con la obligación, impuesta por la misma ley, de servir de garante de las obligaciones que surjan con motivo de los créditos que obtengan dichas entidades. (Sentencia C-539, 1995, num. 2 parr. 6)

Ahora bien, esta única obligación asumida por la Nación permitió que esta actuara como garante en los créditos externos adquiridos por los municipios que deseaban promover sistemas de transporte público de pasajeros. Así, la entidad territorial pignoraba a favor de la Nación rentas suficientes para cubrir el 80% del servicio de la deuda total del proyecto y, en caso de que las

rentas no fuesen suficientes para garantizar la pignoración, se facultaba a aumentar hasta un 20% la base gravable o la tarifa y a cobrar una sobretasa al consumo de la gasolina.

No obstante, como ya se mencionó en este capítulo, los municipios siguieron dependiendo del Gobierno Nacional en aspectos financieros, técnicos y de infraestructura. Esto se debió, principalmente, a la inexperiencia de los entes territoriales en el manejo de sus nuevas funciones relacionadas con el transporte y la movilidad, lo que limitó su capacidad para asumir plenamente las responsabilidades asignadas y concretar los proyectos de manera eficiente.

El tercer aspecto a destacar de la Ley 86 de 1989 fue que contempló mecanismos para que el Área Metropolitana del Valle de Aburrá atendiera las erogaciones causadas por la construcción del sistema de transporte masivo del Valle de Aburrá, específicamente, el metro de Medellín. Así, los tres mecanismos de financiación, establecidos mediante los artículos 6, 7 y 8¹, respectivamente, fueron: i) el cobro de una sobretasa al consumo de la gasolina; ii) la ya mencionada garantía de la nación a los créditos externos; y iii) el cobro de la contribución por valorización.

En línea con las disposiciones sobre la financiación, el artículo 14 de la Ley 86 de 1989 estableció que:

Las tarifas que se cobren por la prestación del servicio de transporte masivo deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento y reposición de los equipos. En ningún caso el Gobierno Nacional podrá realizar transferencias para cubrir estos costos. (Congreso de la República de Colombia, 1989, art. 14)

¹ El artículo 8 y 9 de la Ley 86 de 1989 fueron derogados por el artículo 7 de la Ley 310 de 1996.

De esta manera, se evidenció un escueto traslado de competencias a los territorios que no ahondó en mecanismos que promovieran su sostenibilidad. Por tal motivo, y aunque con bastante posterioridad, dicho artículo sería modificado por la Ley 1753 de 2015, la cual amplió esta disposición para adaptar, de mejor manera, a los Gobiernos locales en torno a la sostenibilidad de sus sistemas de transporte.

Por ende, a modo de resumen se puede indicar que, a pesar de los primeros intentos normativos en materia de movilidad urbana durante la vigencia de la Constitución de 1886, la mayoría de los municipios carecían de los recursos, la planeación y la infraestructura necesarios para implementar los postulados de la Ley 86 de 1989. Esto convirtió los esfuerzos por descentralizar el poder y fortalecer la autonomía territorial en un ejercicio ineficaz, lo que mantuvo la dependencia de los entes locales hacia el Gobierno Nacional y provocó un retraso significativo en los sistemas de movilidad. Al respecto, Valencia Tello y Karam de Chueiri (2014) señalaron que:

La descentralización en la década de los ochenta se quiso hacer de manera automática mediante la expedición de leyes que debían ser obedecidas por los funcionarios públicos, sin que existiera preocupación alguna por la creación de estructuras apropiadas para el desarrollo responsable de las funciones asignadas. Tampoco se tuvo en cuenta la importancia de capacitar y entrenar a los funcionarios públicos y a los ciudadanos en la creación de competencias y habilidades apropiadas para la autogestión y el autogobierno de los asuntos más importantes en las entidades territoriales. (pág. 192)

No obstante, aunque este fue el caso para la mayoría de las entidades territoriales, Bogotá y Medellín representaron una excepción. En la siguiente sección se analiza el caso de Medellín, por ser este donde se desarrolla el objeto de estudio de este trabajo.

1.1.1.1. El desarrollo del sistema de transporte de Medellín bajo la Ley 86 de 1989

En este contexto, la influencia del sector central en el desarrollo del transporte a nivel local, sumada a la falta de coordinación entre los niveles de Gobierno, dificultó que las entidades territoriales lograran establecer un sistema de transporte óptimo, eficiente y equitativo en sus territorios. Sin embargo, las únicas ciudades donde se materializó un sistema de transporte público que estuvo más alineado con las normativas vigentes para ese momento fueron Bogotá y Medellín. En estas ciudades, se desarrollaron el ferrocarril en el siglo XIX y los tranvías eléctricos a principios del siglo XX, logros alcanzados gracias al impulso y respaldo brindado por el Gobierno Nacional.

Para 1900, Medellín contaba con una población aproximada de 60.000 habitantes, lo que permitió la creación de una pequeña empresa de buses conformada por tres automotores que recorrían las comunas de Villanueva, Buenos Aires y La América (Márquez Estrada J. W., 2012). Sin embargo, el mal estado de las vías llevó al fracaso de este proyecto (Romero, s.f.). A pesar de ello, el constante aumento de la población en la ciudad impulsó a la Administración local a mejorar las calles, la infraestructura pública y, sobre todo, a implementar un tranvía eléctrico que pudiera satisfacer la creciente necesidad de los ciudadanos de movilizarse dentro de la ciudad.

Por tanto, ante la iniciativa del Concejo y la Sociedad de Mejoras Públicas, por medio del Acuerdo No. 94 del 10 de julio de 1919, se ordenó instalar un tranvía eléctrico para la ciudad y sus arrabales por medio de la Empresa Tranvía Eléctrico Municipal, la cual integraría el conjunto de

las diferentes empresas públicas municipales. Un año después, en 1920, mediante el Acuerdo No. 34 del Concejo, se crearían las Empresas Públicas Municipales de Medellín, las cuales tenían un margen amplio de actividades que incluían:

La dirección, organización, administración y establecimiento de las siete empresas existentes o en vía de creación, a saber: mercado, matadero, teléfonos, feria, acueducto de Piedras Blancas con tubería de hierro, energía eléctrica (explotada de las dos plantas instaladas, la de Santa Elena y la de Vapor, y construcción y explotación de la tercera, la de Piedras Blancas) y tranvía (en construcción ya). (Márquez Estrada J. W., 2012)

A este grupo de empresas públicas se integraría la Empresas Públicas Municipales (EPM) conformada por distintas empresas municipales de Antioquía, generando, en palabras de Correa Restrepo (2002), los siguientes avances:

El principal papel que jugaron estas tres instituciones tuvo que ver con la racionalización y prestación de servicios públicos; en este sentido, las tres entidades participaron activamente en el desarrollo de los acontecimientos que marcaron la modernización de la ciudad: primero, la adopción por parte del Concejo del plano futuro de la ciudad que marco las normas para el desarrollo urbanístico; segundo, las operaciones del Ferrocarril de Antioquia que facilitaron el comercio y el transporte de la maquinaria pesada fundamental en la consolidación del proceso de industrialización; y tercero, la municipalización del servicio de energía que permitió no solo el mejoramiento del alumbrado público y el suministro de energía a la industria, sino que fue vital en el establecimiento del tranvía municipal. (pág. 9)

De este modo, gracias al apoyo en la financiación, tanto de la banca interna como externa con el beneplácito de la Nación, se puso en funcionamiento la primera línea del tranvía en 1921; luego la segunda en 1922; y finalmente, en 1924, las líneas tres y cuatro. Paralelamente, ante el incremento demográfico, en 1920 la Administración local decidió introducir la primera línea conformada por trolebuses. Ante su éxito se adelantó un acuerdo entre el Gobierno Departamental y Nacional para dar incentivos económicos que promovieron la creación de tranvías intermunicipales, constituyéndose así la Empresa del Tranvía de Oriente el 18 de noviembre de 1924, que contó con el apoyo de la Empresa del Tranvía Eléctrico de Medellín y tuvo como beneficiarios a los municipios de La Ceja, Marinilla, Cocorná, El Santuario, El Peñol, El Carmen de Viboral, Guarne, San Carlos, Granada, además de Medellín. No obstante, los altos costos de mantenimiento del tranvía, sumados a la competencia del camión, cuya operación resultaba más económica, llevaron al fin de sus operaciones en 1942.

Así, el tranvía eléctrico presentó cierta inmovilidad, pues no tuvo avances tecnológicos ni cobertura suficiente para competir con los nuevos medios de transporte, como lo eran los buses. Finalmente, en 1951 el municipio decide formalizar el funcionamiento de 70 buses impulsados con gasolina y deteniendo definitivamente la operación del tranvía (Sánchez Torregrosa, 2017).

De esta forma, el panorama del transporte público durante el siglo XX mostró importantes avances en las ciudades de Medellín y Bogotá, y casi nulos en los demás territorios. Adicionalmente, existieron otros factores relevantes, como el conflicto armado y la violencia que sufría el país, lo que generó la apertura de una Asamblea Constituyente para discutir la creación de una nueva Constitución Política que estuviera a la vanguardia en derechos humanos y avances jurídicos, en el marco de un Estado democrático, de libre mercado y social de derecho. Esto

permitió dar solución a distintos problemas, incluyendo la precariedad en la prestación del servicio de transporte. En ese sentido, Germán Darío Valencia apoyándose de Kalmanovitz identificó los siguientes aspectos que influyeron en la crisis de los servicios públicos y su desenlace en una nueva regulación mediante una Constitución:

Las razones son diversas: una baja capacidad de financiamiento, desfase en las inversiones e ineficiencia en el manejo de las empresas públicas. Para algunos lo más grave fue el carácter subsidiario del Estado, pues hizo que la industria asumiera pérdidas constantes y déficit financieros crónicos. En palabras de Salomón Kalmanovitz:

La ausencia de incentivos para alcanzar eficiencia y niveles tarifarios que no reflejaban los costos anuales condujeron al pobre comportamiento de las empresas estatales que acumularon gigantesco déficit. Los incentivos inadecuados surgieron de la falta de separación de los roles del Estado que facilitaron el abuso político de las empresas. Políticos que buscaban capturar rentas y grupos de interés diversos pudieron apropiarse el sector para ello, pervirtiendo sus objetivos. Las consecuencias fueron el otorgamiento de subsidios generalizados y pobremente focalizados, una ineficiente expansión de la distribución y un sector que actuaba como agencia de empleo sujeta a la corrupción.

Lo anterior, unido a la “vieja” idea de que el rol del Estado debía ser mínimo y que debía dejarse que el mercado ofrezca los bienes y servicios que requiere la sociedad, dio origen a la nueva Carta Constitucional, que a su vez originó el mar de reformas que en todos los mercados se dieron en Colombia después de ella. (Kalmanovitz, 2001, pág 129, citado en Valencia A, 2006, págs. 4-5)

En este sentido, la Constitución de 1886 no logró garantizar los postulados básicos del Estado de bienestar, especialmente en la prestación de servicios públicos. Por ello, y ante un contexto de transformaciones económicas, políticas y sociales, en 1991 se expide una nueva normativa constitucional que incorporó cambios en la concepción del Estado, promoviendo una descentralización territorial que ya venía en construcción desde las reformas de 1986 y 1987, la libertad de mercado, las políticas sociales y la preeminencia de los servicios públicos al estar estrechamente vinculados con los derechos.

1.2. El régimen del servicio público de transporte terrestre en la constitución de 1991

La nueva Constitución de 1991 estableció un Estado con las siguientes características: “administrativamente descentralizado, con gasto social amplio, con procesos de privatización de algunas empresas del Estado, con un banco central comprometido en reducir el nivel de inflación y, sobre todo, oferente de una mayor libertad económica para los agentes” (Valencia A, 2006, pág. 2).

Estos preceptos, propios del Estado Social de Derecho, también se instauraron en el ámbito del transporte público urbano. De esta forma, el gasto social amplio debería estar enfocado en las poblaciones más vulnerables, otorgando subsidios e incluyéndolas en los grandes proyectos de movilidad; el libre mercado permitiría al sector privado participar en la prestación del servicio; y la descentralización administrativa y territorial les otorgaría potestades a los municipios para una mejora en la prestación del servicio de transporte con apoyo del Gobierno Nacional.

Igualmente, de los anteriores preceptos, dos son mencionados por Germán Darío Valencia, quien trata de explicar la naturaleza híbrida de este nuevo modelo estatal con base en lo planteado por Salomón Kalmanovitz (2006) de la siguiente manera:

Es que en la Constitución de 1991 participaron muchas fuerzas políticas del país que dieron como resultado una constitución híbrida donde conviven elementos altamente liberales como la libertad de empresa, la defensa de la propiedad privada, la primacía de la competencia, y elementos característicos del Estado de bienestar como las declaraciones genéricas sobre el gasto social como elemento fundamental del Estado de derecho, el acceso a vivienda digna y el libre acceso a otros bienes meritorios. (pág. 5)

El artículo 2 de la Carta Política establece los fines esenciales del Estado. Dentro de ellos, se resaltan aquellos relacionados directamente con el servicio de transporte, a saber: “servir a la comunidad”, “promover la prosperidad general” y “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”. Igualmente, el artículo 24 consagra el derecho a la libre locomoción, siendo el único referente explícito en la normativa constitucional con el cual se puede relacionar al transporte público. Este artículo establece el derecho de todo colombiano a circular libremente sobre el territorio nacional, teniendo como limitantes las disposiciones legales que así lo establezcan.

El derecho a la libertad de locomoción no solo se contempla desde el ordenamiento jurídico interno, sino que también fue reconocido por la normatividad internacional. Específicamente, los artículos 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos ([ONU], 1948, art.13) y 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ([ONU], 1976, art. 12). Ambos tratados fueron ratificados por Colombia y son de obligatorio cumplimiento.

Además, para una comprensión íntegra del servicio de transporte, se deben citar los artículos 365 y 366 de la Constitución de 1991 que se relacionan con los artículos 2 y 24 del mismo texto, y que abarcan lo relacionado con los servicios públicos:

Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares.

(...)

Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Sera objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. (Constituyente, 1991, arts. 365 y 366)

De esta manera, se pretendía garantizar que el contenido social estuviera presente en la prestación de los servicios públicos. Fue así como se le impuso al Estado tomar las medidas necesarias para permitir su acceso a la ciudadanía. Esto, a su vez, procuraba materializar condiciones para proteger el derecho a la vida digna.

En ese sentido, mediante los artículos 365 y 366 de la Constitución Política, se identifica que los servicios públicos se componen de tres enfoques. El primero es la obligatoriedad que se le impone al Estado, desde todas sus instituciones, de garantizar su prestación de manera regular y continua, directa o indirecta, o por comunidades organizadas o particulares, ejerciendo sobre la actividad y el prestador acciones de regulación, control y vigilancia al ser una actividad de interés general. El segundo enfoque es la facultad legal y de regulación que ostenta el Estado a través del

Congreso para establecer los lineamientos generales para su prestación. Finalmente, el tercer enfoque tiene que ver con la autorización a los privados de prestar, bajo ciertas condiciones y estando bajo vigilancia estatal dicho servicio (Maldonado Gómez, 2010). Así, el transporte público terrestre se cataloga como un servicio público en términos de los artículos 365 y 366, ya que posee los 3 enfoques mencionados.

Dos años después de la expedición de la Constitución de 1991 y en desarrollo del derecho a la libre locomoción, la Ley 105 de 1993, en la cual se ahondará en las secciones subsiguientes, estableció una tímida noción de transporte público en los siguientes términos:

El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica. (Congreso de la República de Colombia, 1993, art.3)

Posteriormente, mediante el artículo 5 de la Ley 336 de 1996, se consagró, por primera vez, el carácter de esencial al servicio público de transporte (Congreso de la República de Colombia, 1996, art.5). Al respecto, el carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las del transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modalidad.

Este carácter sería ratificado por la Corte Constitucional en sentencia C-408 de 2004: “el transporte público ha sido por virtud de la ley catalogado como un servicio público esencial (ley

336/96, art 5)” (Sentencia C-408/04, 2004) dándole una relevancia mayor, pues, si bien ya poseía la connotación de “servicio público” carecía del elemento “esencial”.

Revestir al transporte público con el concepto esencial tuvo varias implicaciones. En primera medida, un alto grado de intervención y vigilancia por parte del Estado sobre esta actividad económica, ya que se relacionó directamente con las necesidades generales de la comunidad. Por otro lado, permite que su garantía se ampare bajo la acción constitucional de tutela, en relación con derechos fundamentales. En ese sentido, sería procedente, por ejemplo, que una persona en situación de discapacidad interpusiera una acción de tutela contra la Administración pública de un municipio por la violación al derecho fundamental a la igualdad al no contar con una infraestructura incluyente que le permita el acceso al sistema. Finalmente, su carácter de esencial implica la prevalencia del interés general sobre el particular, especialmente en lo referente a su prestación. Al respecto, el Tribunal Constitucional expresó lo siguiente:

Resulta pertinente recordar que, acorde con la jurisprudencia de la Corte: “El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. Ello es así, en razón de la preminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad.

Así, el transporte público comporta un carácter esencial al permitir materializar y ejercer libertades fundamentales como la de locomoción, al tiempo que facilita la satisfacción de intereses de distintos órdenes, incluido el ejercicio de actividades de diversa clase que

permiten desarrollar la vida en sociedad, el bienestar común y la economía en particular.
(Sentencia C-033/14, 2014, Num.4, Parr. 12)

Por otro lado, de manera explícita, la Carta Constitucional obliga a la Administración a promover su prestación eficiente a todos los habitantes por el simple hecho de garantizar el interés general. Por eficiente se debe entender así:

El alto grado de racionalidad en la planeación, la organización, la dirección, la coordinación y el control (...) en el servicio público la eficiencia debe ser considerada, además, a la luz de otros valores fuera de aquellos relacionados con el aspecto puramente económico. (Ramírez Cardona, 1987, pág. 8)

Así, la gestión pública debe estar encaminada a la concretización de metas sociales, satisfaciendo las necesidades de la comunidad en el margen de una ética pública. Por tanto, si bien en la órbita de los servicios públicos, en especial el de transporte, el factor económico juega un papel de gran importancia, lo que debe sustentar la relevancia de desempeñar adecuadamente dicha gestión es el bienestar general, enfatizando a los ciudadanos como la razón de ser de la actividad transportadora. Sobre el cambio de paradigma en las administraciones públicas para mejorar su relación con la ciudadanía y entregar mejores bienes y servicios, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, resalta la necesidad de promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana. Al respecto, Valencia y Wunder (2018) señalaron:

La carta enfatizaba la centralidad del ser humano como principio y fin del Estado, determinando también que la buena Administración Pública tiene una triple funcionalidad:

(i) es un principio de general aplicación de Derecho Administrativo; (ii) es una obligación de toda Administración, en especial al momento de promocionar condiciones de libertad e igualdad entre las personas y los grupos de forma real y efectiva ; y (iii) desde la perspectiva de la persona, también es un auténtico y genuino derecho fundamental , del cual se derivan derechos concretos a favor de los ciudadanos, con el fin garantizar la protección a la dignidad humana en la práctica. (pág. 113)

En resumen, el régimen del servicio público de transporte terrestre en la Constitución de 1991 refleja un equilibrio entre la intervención estatal y la posibilidad de la participación privada en su prestación. Igualmente, se destaca que el desarrollo normativo y jurisprudencial le imprimió al transporte público el carácter de servicio esencial, lo que implica mayores cargas para el Estado y la entidad prestadora del servicio. En la siguiente sección se aborda la participación de los privados en la prestación del servicio público de transporte.

1.2.1. La participación de los particulares en la prestación del servicio público de transporte

El papel del Estado en el desarrollo del transporte público, según la Constitución Política de 1991 representa un contraste significativo con la Constitución de 1886, debido a que se implementó una regulación más robusta y detallada que tuviera especial consonancia con el nuevo modelo estatal, especialmente en lo relacionado con la desmonopolización de los servicios públicos. Mientras la Constitución del 86 se basaba en un modelo centralista, donde la prestación de los servicios públicos era vista predominantemente como una responsabilidad directa del Estado, la Constitución del 91 introdujo un enfoque híbrido que permite la participación del sector privado en la prestación de estos servicios.

Aunque antes de 1991 ya se observaba un escueto tránsito hacia la desmonopolización, no se contaba con una reglamentación integral que asegurara una gestión y el financiamiento del servicio. Así, la Constitución de 1991 no sólo reconoció la posibilidad de la participación privada, sino que también la fortaleció mediante un marco normativo que garantiza la intervención estatal por medio de regulación, vigilancia y control, asegurando que la prestación de los servicios responda al interés general y a los principios de eficiencia y equidad.

Desde el derecho administrativo, este cambio significó un nuevo paradigma: el Estado mantiene la obligación de garantizar el acceso a los servicios públicos, pero puede delegar su prestación a particulares bajo condiciones específicas y en garantía del interés colectivo. El Alto Tribunal constitucional concibe esta participación de los particulares así:

Se concentra en la facultad de participación en el mercado a través de actividades empresariales destinadas a la oferta de bienes y servicios. Así, esa garantía constitucional se ha definido como aquella libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia. (Sentencia C-228/10, 2010, pág. 1)

Lo anterior se encuentra plasmado en tres niveles normativos. A nivel constitucional, el artículo 210 establece que “los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley” (Constituyente, 1991, art.210). Por su parte, la Ley 489 de 1998, en su artículo 110 y siguientes (Congreso de la República de Colombia, 1998, art.110), consagra la figura de descentralización por colaboración, que consiste en descentralizar una función

administrativa para ser ejercida por una persona natural o jurídica de carácter privado (Rodríguez Yong, 2006); esta figura no implica que la Administración no pueda ejercer su facultad de regulación, control, vigilancia y orientación sobre tal función. Finalmente, el Decreto 170 de 2001, reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros, contemplando que el servicio puede ser prestado por empresas legalmente constituidas de naturaleza privada o pública, siempre y cuando obtengan el respectivo permiso o la celebración de una concesión u operación suscrito por la autoridad competente.

En palabras de Luis Fernando Oliveros, los grandes cambios que influyeron en la concepción del Estado y, por consiguiente, en el derecho administrativo, se reflejan al señalar que:

En tanto mutó la visión de Estado, y con ello, la del derecho administrativo, tras entender que había operado una ruptura del clásico y dogmático concepto de los servicios públicos (...) operó el rompimiento del decimonónico entendimiento que acuñó la ecuación conceptual: servicio público=función pública. (Oliveros Villarreal, 2022, pág. 16)

Este rompimiento tenía el objetivo puntual de alcanzar la eficiencia en la prestación de servicios públicos de tal complejidad, como el transporte, por lo que se requería el apoyo del sector privado, dado su mayor capacidad organizativa, administrativa, de personal e incluso financiera. Sin embargo, el constituyente de 1991 no despojó a la Administración de sus potestades esenciales, como la de ser regulador principal de la economía y garante de la prestación adecuada de los servicios públicos. Teniendo como consecuencia la expedición de diferentes leyes enfocadas a la reglamentación del transporte terrestre.

1.2.2. La Ley 105 de 1993

Dos años después de la expedición de la Constitución de 1991 se dieron los primeros avistamientos normativos enfocados a organizar la prestación del servicio de transporte. De esta manera, y como ya se ha dicho, a través del artículo 3 de la Ley 105 de 1993 se brinda una definición de transporte público de la siguiente manera:

El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica. (Congreso de la República de Colombia, 1993, art.3).

La norma da un concepto general sobre el transporte público. De ella se pueden dilucidar los principios fundamentales aplicables a la actividad, enunciados en el artículo 2: soberanía del pueblo, intervención del Estado, libre circulación, integración nacional e internacional y la seguridad. También resulta pertinente tener en cuenta los principios específicos relacionados con el transporte público, enunciados dentro del artículo 3: acceso al transporte, carácter del servicio de transporte, colaboración entre entidades, participación ciudadana, rutas para el servicio de transporte de pasajeros, libertad de empresa, permisos y contratos de concesión, transporte intermodal y los subsidios. En este orden de ideas, a continuación, se ahonda en los principios fundamentales y específicos más relevantes para los fines de este texto.

1.2.2.1. Principio fundamental de la Soberanía del pueblo

Enfatiza que la soberanía reside en el pueblo, por tanto, es este quien elige a sus representantes en los cargos públicos.

Por otro lado, se reitera que el Estado debe garantizar la soberanía sobre el territorio, espacio aéreo y mar territorial, lo que, en parte se asegura a través de las fuerzas armadas como: Fuerza Aérea, Armada y Ejército. Sin embargo, el manejo o supervisión de la prestación del servicio de transporte está bajo el control y vigilancia de entidades públicas de la rama ejecutiva de nivel nacional, como lo son el Ministerio de transporte, la Superintendencia de transporte, entre otras, que son dirigidas por empleos de libre nombramiento y remoción, por lo que no hay plena certeza del criterio técnico de la actividad. Por su parte, a nivel territorial se tiene como autoridades de transporte a los alcaldes municipales y distritales, así como a la autoridad única de transporte en el caso de las áreas metropolitanas la cual es elegida por los alcaldes que la componen.

1.2.2.2 Principio fundamental de la intervención del Estado

Este principio es un pilar fundamental, ya que resalta el rol que ejerce el Estado frente a la prestación del servicio a través de una fuerte injerencia en aspectos como la planeación, el control y la regulación y vigilancia del transporte o actividades relacionadas. El mismo tiene fundamento constitucional en el artículo 334, que reza:

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en (...) y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. (Constituyente, 1991, art.334)

Respecto a esta capacidad de intervención y regulación por parte del Estado, existen amplios pronunciamientos realizados por la Corte Constitucional. La sentencia C-333 de 1999

puntualizó que el desarrollo de la actividad de transporte está limitada al interés general. Asimismo, dicha actuación también debe observar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ya que, en palabras de la Corte:

Las limitaciones a la libertad económica y de contratación tampoco pueden inferirse o imponerse por el Estado de una manera arbitraria e infundada. "Las limitaciones constitucionales de la libertad de empresa, para que sean legítimas, deben emanar o ser dispuestas en virtud de una ley y no afectar el núcleo esencial del derecho. La legitimidad de las intervenciones depende de la existencia de motivos adecuados y suficientes para limitar los procesos. (Sentencia C-624/98, 1998, Cap VI, Núm. 13)

De esta manera, dicha corporación ha establecido, mediante sentencia C-624 de 1998, que una limitación es legítima cuando se cumplan tres requisitos: (i) que la limitación persiga una finalidad que no se encuentre prohibida por el ordenamiento constitucional y jurídico; (ii) que la restricción sea la adecuada para cumplir el fin propuesto; y, finalmente, (iii) que exista una proporcionalidad entre la restricción y el fin propuesto.

Por otro lado, en la sentencia C-288 de 2012, la Corte Constitucional resaltó dos aspectos relevantes para comprender la intervención que ejerce el poder estatal y el mercado sobre la prestación del servicio de transporte. El primero tiene que ver con la protección de la libertad de empresa e iniciativa privada, la cual no puede ser absoluta, pues, dichas facultades de libertad e iniciativa deberán estar en concordancia con la función social de la empresa, la prevalencia del interés social, la competitividad del mercado, el medio ambiente y el patrimonio cultural. El segundo aspecto se relaciona con las competencias que se les han otorgado a las autoridades estatales al ejercer su rol como directores de la economía para concretar el disfrute efectivo de las

libertades otorgadas a los privados, así como el cumplimiento de los límites que estableció el constituyente (Sentencia C-288/12, 2012). De esta manera, en palabras del Alto Tribunal constitucional se busca materializar las siguientes finalidades:

El uso adecuado de los recursos naturales y del suelo; la producción, utilización y consumo de los bienes y servicios públicos y privados; la racionalización de la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano; el logro del pleno empleo de los recursos humanos; el aseguramiento a todas las personas y, en especial a las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos; y, por último, la promoción de la productividad, la competitividad y el desarrollo económico. (Sentencia C-228/10, 2010, Título VI, Núm.5)

En la misma sentencia se hace mención de los distintos pronunciamientos jurisprudenciales de la jurisdicción constitucional, donde la intervención puede ampliarse a otros ámbitos, comprendidos desde la parte dogmática y la parte orgánica del texto constitucional. Su pronunciamiento fue:

La intervención del Estado en la economía corre por cuenta de distintos poderes públicos y se ejerce por medio de diferentes instrumentos. Un rol protagónico corresponde sin duda, al Congreso de la República, por medio de la expedición de leyes, bien sea que se trate específicamente de leyes de intervención económica (Arts. 150.21 y 334), como de otras leyes contempladas en el artículo 150 constitucional (por ejemplo, las leyes marco del numeral 19, o las leyes que versen sobre servicios públicos domiciliarios previstas en el numeral 23 de la misma disposición) o en general mediante el ejercicio de su potestad de

configuración en materia económica. Pero la Constitución de 1991 también le confirió a la rama ejecutiva del poder público importantes competencias en la materia, no sólo mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, sino asignándole específicas atribuciones de inspección, vigilancia y control respecto de ciertas actividades o respecto de determinados agentes económicos. En conclusión, la Carta de 1991 tanto en su parte dogmática, como en su parte orgánica configuró un Estado con amplias facultades de intervención en la economía, las cuales se materializan mediante la actuación concatenada de los poderes públicos. (Sentencia C-228/11, 2011, pág. 1)

Alineado a lo anterior, en la sentencia C-066 de 1999 en el salvamento de voto se expresó:

Aquellas actividades de transporte que constituyen un servicio público se encuentran también reguladas por los mandatos constitucionales sobre la función social de estos servicios. Esto significa que el servicio público de transporte, si bien puede ser prestado por los particulares, su regulación, dirección, control y vigilancia corresponde expresamente al Estado (CP art 365), quien tiene la responsabilidad de garantizar una prestación eficiente del mismo (CP art. 365). (Sentencia C-66/99, 1999, Salvamento voto, numeral 5)

Una vez esbozados los pronunciamientos jurisprudenciales, se reafirma el papel fundamental que ejerce el Estado en su papel interventor, con el fin de garantizar un estado de equilibrio, estabilidad económica y disminución de las desigualdades frente a las libertades y participación que se le otorgó al sector privado, principalmente al realizar actividades con un alto impacto social.

1.2.2.3. Principio fundamental de la libre circulación

En consonancia con los artículos 24 y 100 de la Constitución, cualquier persona podrá circular libremente en todo el territorio nacional, incluyendo el espacio aéreo y mar territorial, y únicamente estará limitada en los términos establecidos por la Ley.

Es necesario resaltar que en la parte final del literal c del artículo 2 de la Ley en estudio, se realiza una salvedad relevante consistente en que, ante la insuficiencia de infraestructura de transporte, el Estado preferirá el servicio público colectivo sobre el particular (Congreso de la República de Colombia, 1993, art.2). No obstante, gran parte de los municipios en Colombia carecen de infraestructura de transporte adecuada, al igual que tampoco cuentan con un servicio público de transporte colectivo prestado directamente por el Gobierno local, causando que sean los particulares quienes colmen dicha actividad.

1.2.2.4. Principio fundamental de la seguridad

Este principio tiene por objetivo que las personas que usan los sistemas de transporte estén seguras, tanto al interior de estos, como en los entornos que lo rodean.

Esta prioridad también se estableció en el artículo 2 de la Ley 336 de 1996: “La seguridad especialmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte” (Congreso de la República de Colombia, 1996, art.2). La citada norma fue reglamentada por el Decreto 1326 de 1998, que establece medidas para el transporte terrestre automotor con el fin de garantizar este principio (Presidencia de la República de Colombia, 1998). De esta forma, se constituyen los Fondos de Seguridad y Promoción para el Transporte Terrestre Automotor, los cuales podrán incluir en sus estatutos: (i) permitir la

participación en el Consejo Directivo de Delegados del Ministerio de Transporte, la Policía Nacional y otros organismos relacionados a la seguridad; (ii) generar estímulos y sanciones para garantizar el pago de las cuotas o aportes; (iii) crear un régimen de recaudo y su destinación específica; programas e inversiones relacionados con seguridad que beneficien al sector transporte; y (iv) promover campañas e inversiones que incentiven la reducción de la piratería con la participación, tanto del sector público, como el privado.

1.2.2.5. Principio específico del acceso al transporte

Aunque el acceso al transporte está establecido como un principio fundamental, la Ley 105 de 1993 también incorpora diversas disposiciones destinadas a garantizar la prestación del servicio público esencial de transporte. Estas medidas buscan fomentar la cercanía entre los prestadores del servicio, ya sean públicos o privados, y los usuarios, con el objetivo de construir un sistema de transporte accesible para la comunidad general. Entre las principales estipulaciones de la norma se destacan: (i) el establecimiento de condiciones adecuadas para que los usuarios puedan trasladarse con comodidad, calidad, seguridad y acceso; (ii) la obligación de informar a los usuarios sobre los medios y modos de transporte disponibles, así como su correcta utilización, con el fin de garantizar la transparencia en la prestación del servicio; (iii) la obligación de que las autoridades competentes diseñen e implementen políticas orientadas a fomentar el uso integrado de los distintos medios de transporte, ajustándose a la demanda existente y promoviendo la utilización continua de los sistemas de transporte masivo; y, finalmente, (iv) la adaptación de los servicios y la infraestructura de transporte para garantizar su uso por parte de personas en situación de discapacidad física, sensorial o psíquica. (Congreso de la República de Colombia, 1993)

1.2.2.6. Principio específico del carácter de servicio público de transporte

Este principio reafirma las potestades estatales en cuanto a la regulación, vigilancia y control del servicio público de transporte, garantizando que la prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad. Asimismo, se concretan los principios del libre mercado, estableciendo que, de manera excepcional, si los particulares no cumplen con la provisión del servicio, la responsabilidad pasará a ser cargo de, según corresponda, la Nación, las entidades territoriales, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado. En este marco, la norma obliga a las entidades públicas a actuar en igualdad de condiciones con los particulares, dentro del ámbito de la libre competencia y sin otorgar ningún tipo de privilegios.

1.2.2.7. Principio específico de la participación ciudadana

Este principio posibilita a todas las personas, de manera directa o a través de organizaciones sociales, colaborar con las autoridades en el control y vigilancia del servicio de transporte. Así mismo, las autoridades deberán prestar atención a las quejas o sugerencias que se formulen.

La aplicación de este principio debe constituirse como un elemento esencial de la prestación del servicio del transporte, ya que, al ser el ciudadano el consumidor final y quien le da uso diario, es el principal actor en identificar las falencias del sistema. Su percepción del funcionamiento del transporte les permite formular propuestas que fomenten una mejora continua, lo que se traduce en una mayor satisfacción.

Al respecto, Andrea Sanhueza, experta en participación ciudadana e investigadora de la Alianza para el Gobierno Abierto y Representante electa del público en la Negociación del Tratado del Escazú sobre democracia ambiental, señaló en una entrevista para la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) la importancia de la participación ciudadana temprana en las políticas públicas:

Se llama temprana, precisamente porque se hace al inicio de cuando se está en este caso diseñando una política pública (...) los gobiernos de a poco y también empujados mucho por organizaciones de la sociedad civil, y el público en general han visto la necesidad y el beneficio de organizar esta participación temprana, es decir al momento en que se comienza a diseñar una política pública. (NU-CEPAL y Sanhueza, 2018, seg.44)

Asimismo, la experta propone cuatro aspectos que influyen en la gobernabilidad y el fortalecimiento de un Estado Democrático y de Derecho donde se priorice la participación ciudadana.

Primero, debe haber un fortalecimiento en lo que respecta a la gobernabilidad de las políticas públicas, debido a que se lograría una aplicación de estas medidas sin obstáculos u oposiciones al haberse escuchado con anterioridad a la población directamente afectada brindándoles una solución. Además, se garantiza que el cambio de autoridad no altere las políticas públicas o acuerdos concretados con la ciudadanía. Esto se traduce en la continuidad de dicha política a través del tiempo, viéndose un efectivo fortalecimiento del Estado de Derecho al evidenciar una aplicabilidad estable del ordenamiento jurídico que soporta ese proyecto gubernativo sin necesidad de realizarle cambios por inconformismos ciudadanos.

El segundo aspecto tiene que ver con la legitimidad de las políticas públicas. Así, se debe garantizar un proceso transparente y participativo convirtiendo a los ciudadanos en voceros y defensores directos al haber estado inmersos en su creación y al entender la complejidad de ponerlo en marcha.

El tercero tiene relación con los dos anteriores, ya que se permite anticipar posibles conflictos que podrían surgir a futuro, entendiendo que problemas, críticas e inquietudes surgen sobre el proyecto antes de materializarlo. Finalmente, el cuarto prescribe que es de vital importancia educar y capacitar a los actores o intervinientes en los asuntos de interés público, al permitirles entender que el funcionamiento del Estado es complejo, incrementando su curiosidad e incluso su apropiación. (NU-CEPAL y Sanhueza, 2018)

Lo cierto es que si se desea implementar proyectos de transporte que sean exitosos, es indispensable incluir en el proceso a la ciudadanía, pues, como se mencionó, son los consumidores finales del servicio, y al estar inmersos en un sistema democrático, la opinión de cada individuo es relevante para tener proyectos sólidos y que tengan una estabilidad a largo plazo.

1.2.2.8. Principio específico de la libertad de empresa

Con respecto a este principio consagrado en el artículo 333 de la Constitución Política, si bien se permite la libertad de empresa para la prestación del servicio, en algunos casos, para su funcionamiento se deberá contar con el aval estatal, para lo que se requiere demostrar capacidad técnica, operativa, financiera, seguridad y procedencia del capital aportado.

Asimismo, las autoridades públicas competentes tendrán la facultad de imponer restricciones a la iniciativa privada con el fin de evitar la competencia desleal, abuso de la posición dominante en el mercado y la garantía del principio de seguridad.

Aunado a lo anterior, se debe recordar que la actuación de la empresa privada deberá estar acorde con la materialización de los postulados del bien común por encima del interés particular. Al respecto, el Consejo de Estado ha expuesto lo siguiente:

Como se ve, [L]a Constitución Política señala que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, pero limitadas por el bien común. Complementariamente, reconoce que la libertad de empresa conlleva una responsabilidad social, esto es, si bien la libre competencia económica es un derecho, lo cierto es que sobrelleva responsabilidades frente a la sociedad en la que se desarrolla la actividad económica. (Sentencia 17001-23-31-000-2012-00191-01, 2017, pág. 16)

Frente a este tema también se ha pronunciado la Corte Constitucional a través de la sentencia C-032 de 2017, reiterada en la sentencia C-263 de 2011 y C-228 de 2010. En estas jurisprudencias se hace hincapié sobre la introducción en el ordenamiento jurídico de un modelo de economía social de mercado que reconoce la iniciativa privada como un motor de la economía, pero que también limita razonablemente la libertad de empresa y libre competencia; esto, con el único objetivo de proteger el interés general como un fin constitucionalmente valioso y justificando el papel intervencionista del Estado al reconocer que no existe una libertad absoluta (Beltrán Prado, Rincón Peña, & Gil Pareja, 2018, págs. 8-9).

1.2.2.9. Principio específico de los permisos o contratos de concesión

La norma puntualiza que la prestación del servicio de transporte público está condicionada a la expedición de un permiso o contrato de concesión u operación por parte de la autoridad competente.

Al respecto, se destaca que la norma no ahonda en este tema, a pesar de su relevancia, ya que el contrato de concesión es el modelo contractual principal al que acude la Administración para la prestación del servicio público de transporte. Por medio de este, las entidades públicas

determinan las condiciones del servicio de transporte público a través de un contrato a largo plazo con el prestador del servicio. Por ello, a través de estos acuerdos se crean grandes responsabilidades para las autoridades públicas y el prestador, donde, en muchas ocasiones se compromete por varias vigencias el erario público, conforme derechos y obligaciones adquiridas por las partes. En estos acuerdos es fundamental ejercer interventoría continua, pues, al ser el transporte público un servicio esencial, repercute en la vida de un gran número de ciudadanos y en el orden público de las ciudades.

El contrato de concesión está regulado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993. Allí se explica que es un convenio entre dos sujetos, por lo que es de carácter bilateral, donde el concesionario se encarga de la prestación, operación, explotación y gestión de un servicio, o la construcción, explotación o conservación de una obra de uso público a su cuenta y riesgo. Además, se establece la vigilancia del concedente, quien le entregará una remuneración con la cual el concesionario recuperará la inversión realizada y obtendrá la ganancia que espera con los ingresos que produzca la obra (Congreso de la República de Colombia, 1993, art.32). Por estas características es que resulta relevante delimitar adecuadamente los derechos y obligaciones entre las partes, donde se establezcan sanas fronteras entre el interés general que debe resguardar la Administración y los intereses particulares que legítimamente tienen los privados cuando actúan como concesionarios.

El modelo de contratación por concesión se puede dividir en dos formas. Primero, en la concesión de servicios (principalmente, la operación y gestión de un servicio público). Segundo, en la concesión de bienes públicos (la construcción y explotación de una obra) (Martinez Castaño, 2011).

Finalmente, en este contrato también existen cláusulas que hacen parte de la esencia del mismo, como la reversión, que consiste en el derecho de la entidad para que se le entreguen los bienes asociados al proyecto sin necesidad de compensarlo, una vez se finalice el término de la explotación o la concesión. Por otro lado, el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre los permisos y concesiones, precisando que, está implícita la revocabilidad de dichos actos debido a que se da prevalencia a la prestación del servicio público de transporte y esto conlleva a que dicha actividad obedezca a intereses generales que superan a los particulares y, por ende, la Administración debe garantizar el cumplimiento eficiente de la actividad, so pena de revocar el permiso de operación. También la Administración podrá reacondicionarlo o adecuarlo de manera justa y razonada de conformidad a las circunstancias (Sentencia 11001-03-24-000-2003-00132-01, 2009).

1.2.2.10. Principio específico de los subsidios a determinados usuarios

Finalmente, en lo referente a las ayudas estatales, se establece que los subsidios serán enfocados a población de especial protección o en situación de vulnerabilidad. Se prevé que la entidad que establezca el subsidio deberá asumirlo estipulando de manera formal la fuente presupuestal que lo financiará y promoviendo una operación que garantice su efectividad.

Los subsidios de la Nación solo se podrán canalizar por transferencias presupuestales. Frente a esto, el parágrafo 8 del artículo 2 de la Ley 310 de 1996 contempla la posibilidad de que el Gobierno nacional financie estas ayudas estatales enfocadas a los usuarios de los sistemas de transporte público de pasajeros correspondientes al nivel de SISBÉN (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) A y B (Congreso de la República de Colombia, 1996, art. 2).

De este modo, los recursos para financiar o cofinanciar este esquema de ayudas requerirá que las entidades territoriales presenten sus estrategias ante el Gobierno nacional para que lo evalúe y analice, pues la responsabilidad de su mantenimiento y sostenibilidad recae principalmente en la entidad territorial, así como su capacidad de gestionar el presupuesto para cubrir los gastos por este concepto.

Ante este contexto, se hizo necesaria una regulación que ampliara y detallara la Ley 86 de 1989. Por ello, en 1996 entra en vigencia la Ley 310, cuyo contenido se examina en la siguiente sección de este escrito.

1.2.3. La Ley 310 de 1996

La Ley 310 de 1996 adaptó la reglamentación del transporte público terrestre de pasajeros a las prerrogativas consagradas por la Constitución de 1991. Por ello, esta norma implicó dos cambios relevantes en la regulación del transporte, los cuales, a continuación se desarrollan.

El primero consistió en que, por medio del artículo 7 de la Ley 310 de 1996, se modificaron los artículos 3 y 4 de la Ley 86 de 1989 con el fin de especificar las responsabilidades entre la Nación y los territorios con respecto al aporte de los recursos de financiación de los sistemas de transporte masivo (Congreso de la República de Colombia, 1996, art.7).

El segundo cambio importante tuvo que ver con el desarrollo de la figura de la cofinanciación, siendo el mecanismo donde se involucra al Gobierno Nacional en el desarrollo de los entes territoriales, asignándole la posibilidad de cofinanciar grandes proyectos de transporte.

El artículo 2 de la Ley 310 desarrolló la figura de la cofinanciación del sistema de transporte. Ahora bien, el desarrollo de la normativa de la cofinanciación ha presentado varias modificaciones gracias a la expedición de la Ley 1955 de 2019 y, posteriormente, la Ley 2294 de 2023 (ver tabla 2).

Tabla 2

Cambios a la Ley 310 de 1996

| Artículo 2 de la Ley 310 de 1996, modificado por la Ley 1955 de 2019 y posteriormente por la Ley 2294 de 2023 | Cambios relevantes al artículo 2 |
|--|--|
| | Se modifica el término de entidades descentralizadas por servicios a solo descentralizadas |
| | Se incluye la palabra “podrán” desligando así, la responsabilidad del gobierno nacional en cofinanciar el sistema de servicio público de transporte, así mismo se incluye que la inversión se realizará dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo con un mínimo del 40% y un máximo de 70% en proyectos de sistemas de transporte público |
| | Se especifica las modalidades de transporte en sus modalidades (SITM, SITP, SETP Y SITR) |
| | Se implementó la fiducia en la gestión de los recursos o en especie los cuales no podrán superar el 50% del total del aporte del territorio. |
| | Se instauró las inversiones cofinanciables y una clasificación con mayor amplitud a la contemplada en la Ley 1955 de 2019, así mismo, resalta que las actividades relacionadas con la adquisición, operación y mantenimiento de los activos cofinanciados son responsabilidad del |

| | |
|--|---|
| | ente territorial o de quien este delegue y pone una limitante al gobierno nacional donde no podrá cofinanciar gastos administrativos, de mantenimiento, PMO, de contratación o pago del personal requerido durante la ejecución y desarrollo del sistema, honorarios, viáticos, gastos de viajes o similares. |
|--|---|

Nota: La tabla describe los cambios más relevantes al artículo 2 de la Ley 310 de 1996.

Fuente: (Congreso de la República de Colombia, 1996, art. 2)

La primera parte establece que el financiamiento por parte del Gobierno Nacional solo podrá estar enfocado al servicio de la deuda, infraestructura física, adquisición predial, planes de reasentamiento, sistemas inteligentes de transporte y adquisición total o parcial de vehículos nuevos o material rodante nuevo con estándares de bajas o cero emisiones y/o que garanticen accesibilidad para la población con movilidad reducida, así como vehículos auxiliares destinados a la operación y mantenimiento de sistemas férreos. Ahora bien, se establece que no se podrán cofinanciar gastos administrativos, de mantenimiento, de oficina de gestión de proyectos o PMO por sus siglas en inglés (*Project Management Office*), de contratación o pago del personal requerido durante la ejecución y desarrollo del sistema, honorarios, viáticos, gastos de viajes, o todo aquello que se asemeje a lo mencionado.

De otro lado, la segunda parte abarca los requisitos que verificará el Ministerio de Transporte, los cuales pueden ser de gran complejidad, pues requieren de una alta gestión técnica y presupuestal de los Gobiernos locales, como la capacidad de contratación de estudios ambientales, legales o financieros. Ahora bien, el párrafo primero contempla un acompañamiento técnico del Gobierno Nacional, aunque también se señala explícitamente que

aquel acompañamiento no implica la validación o aprobación de los estudios. Los requisitos para implementar un sistema de transporte público de conformidad con la Ley 310 de 1996 son:

Tabla 3

Requisitos para implementar un sistema de transporte público de conformidad al artículo 2 de la Ley 310 de 1996

| NÚMERAL | REQUISITO |
|----------------|--|
| 1 | Existencia o constitución de una sociedad titular de naturaleza pública encargada de gestionar el sistema, |
| 2 | Tener estudios de factibilidad técnica, ambiental, legales y financieros, que sean aprobados por la entidad territorial para las fases de planeación, construcción, operación y seguimiento así: a. Definición del esquema operacional y financiero, b. definición del esquema institucional, c. aplicación de medidas para controlar y minimizar la ilegalidad, d. evaluación social y económica, e. definición de estrategias para su sostenibilidad, mantenimiento y actualización, identificación, análisis y compromiso suscrito por el representante legal de la entidad territorial frente a la implementación de las fuentes de pago que alimentarán el Fondo de estabilización tarifaria, de acuerdo con las necesidades del proyecto, g. viabilidad financiera y presupuestal del proyecto y h. Estudio ambiental. |
| 3 | Tener un documento CONPES que defina el sistema de transporte, las entidades encargadas de su gestión en aspectos como el diseño, construcción y operación sujeto a un itinerario del cual dependerá la autorización de los desembolsos |

| | |
|---|--|
| | conforme a las necesidad y concretizaciones del proyecto en especial a lo correspondiente a la sostenibilidad operacional |
| 4 | La existencia de coherencia con los objetivos del plan de movilidad sostenible en concordancia al plan de ordenamiento territorial y el plan de desarrollo territorial, si involucra más de una entidad territorial este requisito será aplicable a todas de manera individual |
| 5 | El proyecto debe cumplir los requisitos sobre la materia y estar registrado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional. |
| 6 | Debe constituirse una autoridad de transporte del sistema de transporte que se pretende implementar, en los casos que el proyecto involucra diferentes municipios es decir de carácter supramunicipal, se deberá tener una Autoridad Regional de Transporte salvo que, el proyecto se ubique en la jurisdicción de un Área Metropolitana, un ejemplo de esto es el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que funge como autoridad de transporte masivo mediante la Resolución 1371 de 2008 a través de la Subdirección de movilidad. |

Nota: La tabla hace mención de los requisitos para implementar un sistema de transporte contemplado en el artículo 2 de la Ley 310 de 1996. Fuente: (Congreso de la República de Colombia, 1996, art.2).

Finalmente, es importante hacer una salvedad respecto de las responsabilidades que este artículo le asigna al Gobierno nacional. Así, si bien amplía las responsabilidades que tiene con los

entes territoriales en lo denominado “cofinanciación de los sistemas de transporte”, al incluir la palabra “podrá” de manera reiterada, deja a discrecionalidad del sector central el apoyo técnico y financiero que puede prestar a los Gobiernos locales en el desarrollo de este tipo de proyectos.

1.2.4. La Ley 336 de 1996

La Ley 336 de 1996 establece los lineamientos generales de lo que sería el Estatuto Nacional de Transporte con el objetivo de unificar principios rectores sobre el transporte.

El artículo 3 de esta ley indica explícitamente que las autoridades competentes deberán dar prioridad al transporte masivo sobre otros tipos o modalidades de transporte, teniendo en cuenta las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad que requieran los habitantes para la eficiente prestación del servicio.

El artículo 4 señala que, el transporte goza de una protección especial por parte del Estado, lo cual insta a que se tomen medidas de manera articulada entre el Gobierno central y el Gobierno local que deben quedar plasmadas en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo. Esto puede entenderse como un intento de resarcir el abandono por parte de la Nación a los entes territoriales en este sector.

Del mismo modo, en concordancia a los postulados del Estado Social de Derecho, en el artículo 5 se reconoce y positiviza el carácter esencial de la operación del transporte público. Esto conlleva la prevalencia del interés general sobre el particular, aunque el servicio pueda ser prestado por particulares. Con esto se persigue garantizar la prestación constante y la protección de los usuarios, ya que, de no hacerlo, se podría afectar de manera directa derechos fundamentales, así como la integridad personal de los ciudadanos.

En consonancia con lo anterior, el reconocimiento de un servicio público como esencial refuerza las obligaciones sociales básicas del Estado en garantizar su prestación, proteger los derechos de los usuarios y atender a los sectores vulnerables. Esto exige una regulación adecuada de cada modo de transporte para equilibrar los derechos de los usuarios con las obligaciones de los prestadores, promoviendo condiciones de equidad y accesibilidad.

De acuerdo con los artículos 6 y 7 de la Ley 336 de 1996, la actividad de transporte se define como un conjunto organizado de operaciones cuya finalidad es trasladar personas mediante uno o varios modos de transporte.

La operación del transporte multimodal está sujeta al cumplimiento de diversos requisitos establecidos por la normativa. Estos incluyen la regulación específica de cada modo de transporte tales como (metro, metrocable, tranvía, duobus y bicicleta), la adecuada gestión del capital involucrado, la participación de agentes y representantes autorizados, y la obligatoriedad de seguros de responsabilidad civil que garanticen la protección de los usuarios. Estos elementos buscan asegurar un servicio eficiente, seguro y accesible para la comunidad.

Finalmente, del artículo 9 al 15 se establecen disposiciones para la creación y funcionamiento de las empresas de transporte público; y del artículo 16 al 21 se abarca lo relativo a la prestación del servicio. De este modo, en las siguientes dos secciones se desarrollarán, primero, los aspectos principales respecto de la creación y funcionamiento de las empresas de transporte público y, luego, la prestación del servicio.

1.2.4.1. Creación y funcionamiento de empresas de transporte público

El capítulo III de la Ley 336 de 1996 establece los lineamientos generales para la creación de los sujetos interesados en prestar el servicio de transporte público. El artículo 9 establece que esta actividad regulada puede ser prestada por empresas, personas naturales o jurídicas que estén constituidas de acuerdo con las disposiciones colombianas y que estén debidamente habilitadas por la autoridad de transporte competente. Además, señala que la actividad de transporte tiene un alcance nacional e internacional.

El artículo 10 define al operador o las empresas de transporte como persona jurídica o natural, constituida como una unidad de explotación económica permanente que cuenten con los equipos, instalaciones y órganos administrativos apropiados para movilizar a personas o cosas de un punto a otro. Naturalmente, deberán estar constituidas conforme a la normativa colombiana y los Tratados, Convenios, Acuerdos y prácticas, celebrados por el país sobre el transporte público.

En cuanto a la habilitación, la norma indica que estará sujeta a la decisión de la autoridad de transporte correspondiente. Con relación a las personas jurídicas, la norma las exime de autorización previa por parte del Estado para su creación, sin embargo, deberán tener la habilitación respectiva para comenzar a operar. Dicha habilitación requerirá la presentación de los estados financieros, certificados, capital suscrito y pagado, patrimonio bruto, así como la procedencia del capital que será aportado por los socios, propietarios o accionistas. Finalmente, la persona natural o jurídica que desee prestar el servicio deberá tener propiedad, posesión o vinculación de equipos relacionados al transporte, factores de seguridad, ámbito de operación y necesidades del servicio.

1.2.4.2. Prestación del servicio de transporte público mediante contratos de concesión

En el artículo 21 de la Ley 336 de 1996 contempla la posibilidad de que se celebren contratos de concesión que serán adjudicados mediante una licitación pública. A continuación, la norma hace una excepción, según la cual, no se puede ordenar la apertura de la licitación pública sin que antes se compruebe la existencia de una demanda de usuarios insatisfecha en la jurisdicción territorial, es decir, que la cantidad de usuarios que usen el servicio sea mayor a la capacidad del sistema. Ahora bien, esta modalidad permite a empresas privadas o públicas competir y presentar en el margen del libre mercado y la libre competencia sus propuestas, y al ente territorial de elegir el más adecuado para prestar el servicio con calidad.

En pocas palabras, la norma procuraba que el sistema sea autosostenible en el tiempo, sin que se requiera de una constante intervención financiera por parte del ente territorial para su correcto funcionamiento o sostenimiento, teniendo como principal fuente de financiación el pago de los usuarios. Sin embargo, en la realidad, el autosostenimiento no ha sido posible ante los desafíos económicos que implica la gestión adecuada de los sistemas de transporte masivo, obligando constantemente a los entes territoriales a tomar medidas. A continuación, se hace una descripción de los dos tipos de medidas que la entidad territorial puede ejercer en aras de garantizar la prestación adecuada del servicio.

La primera medida consiste en usar las facultades extraordinarias de la Administración para realizar intervenciones y modificar las condiciones inicialmente pactadas, con el fin de garantizar el cumplimiento de los fines del Estado. Esta medida se prevé por medio de los artículos 14 y 16 de la Ley 80 de 1993, y fue reafirmada por la Corte Constitucional al referirse a los contratos de concesión y las facultades de las que goza la administración en los siguientes

términos: “facultan a las entidades contratantes a modificar los contratos de común acuerdo o de forma unilateral, para “(...) evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación” (Sentencia C-300/12, 2012, Título 2, Núm. 2.6.1.).

La segunda medida es la posibilidad que tienen los entes territoriales de inyectar de recursos públicos hacia el prestador del servicio en caso de que sufran pérdidas económicas en el desarrollo de la prestación del servicio, no obstante, la limitación financiera y presupuestal de la mayoría de municipios y distritos del país.

De este modo, ante la imposibilidad de implementar en la práctica el postulado de autosostenibilidad, surgió una modificación realizada por la Ley 1753 de 2015 al párrafo inicial del artículo 14 de la Ley 86 de 1989. Este último señalaba que:

Las tarifas que se cobren por la prestación del servicio de transporte masivo deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento y reposición de los equipos. En ningún caso el Gobierno Nacional podrá realizar transferencias para cubrir estos costos. (Congreso de la República de Colombia, 1989, art.14)

Sin embargo, el artículo 31 de la Ley 1753 modificó la disposición ordenando lo siguiente: “las tarifas que se cobren por la prestación del servicio, sumadas a otras fuentes de financiación de origen territorial, si se requiere, deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración y mantenimiento de los equipos” (Congreso de la República de Colombia, 2015, art.31). De esta manera, se posibilitó a los entes territoriales a recurrir a otras fuentes de

financiación para garantizar la sostenibilidad del servicio y por ende le permite en su autonomía prestar apoyo al prestador en los casos que fuese necesario.

Recientemente, la norma fue otra vez modificada a través de la Ley 1955 de 2019 (Congreso de la República de Colombia, 2019). Allí se evidencia que el concepto de “autosostenibilidad”, que en un principio regía el deber ser de la gestión y funcionamiento del servicio de transporte, tuvo que ser reemplazado por el término “sostenible”, teniendo apoyo casi de manera permanente del erario público.

1.2.5. La Ley 769 de 2002

Mediante esta norma se expidió el Código Nacional de Tránsito Terrestre. De la Ley 769 se resalta que, por los asuntos que trata y desarrolla, sus disposiciones son aplicables a toda actividad de transporte que se adelante en el territorio nacional, lo cual incluye municipios, distritos y Áreas Metropolitanas.

El artículo 3 de esta ley determina como autoridades de tránsito a: (i) Ministro de Transporte, (ii) Gobernadores y Alcaldes, (iii) Organismos de tránsito departamental, municipal y distrital, (iv) la policía nacional desde la dirección de tránsito y transporte, (v) los inspectores de policía, tránsito y transporte, (vi) Superintendencia de Puerto y Transporte, (vii) las fuerzas militares en las áreas que carezcan de autoridades de tránsito; y (viii) los agentes de tránsito y transporte.

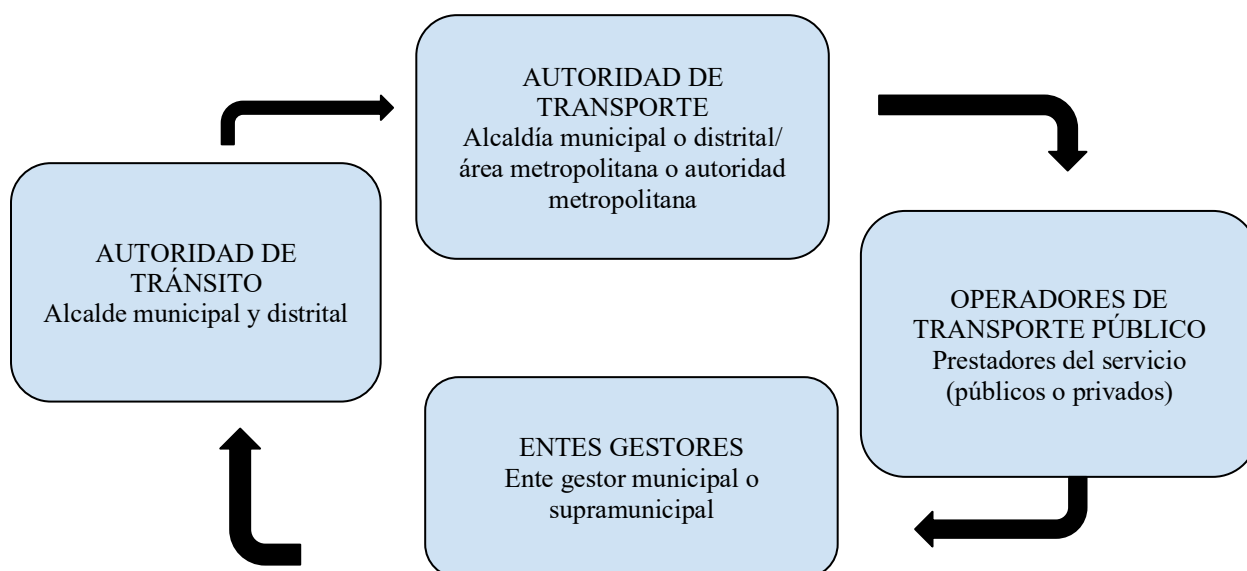
Así, el artículo 7 ordena que las autoridades deben velar por la seguridad de las personas y las cosas en las vías pública y privadas abiertas al público. Además, establece que las funciones

desempeñadas serán de índole regulatorio y sancionatorio enfocándose en la prevención, asistencia técnica y humana a los usuarios en las vías.

Asimismo, la norma prevé la existencia de entes gestores, operadores de transporte público y las autoridades del transporte público terrestre de pasajeros. La dinámica entre estos se representa de la siguiente manera:

Ilustración 1

Dinámica de los actores del transporte público



Nota: La figura ilustra la dinámica entre los actores principales del transporte público.

Fuente: Elaboración propia.

Ahora se enfatiza en las autoridades de transporte, quienes son las que ejercen la función de vigilancia, inspección, control y regulación del transporte público tanto en el plano nacional como local.

1.3. Las autoridades públicas en el transporte terrestre

Para entender cómo se encuentra integrado el transporte público y cómo se distribuyen las competencias a nivel nacional y local es necesario abarcar sus autoridades públicas. En efecto, las autoridades de transporte público se encargan de materializar el derecho fundamental de locomoción y promover la estabilidad y sostenibilidad del sistema de transporte desde todos los ámbitos. Sobre esto se ha afirmado lo siguiente:

El órgano que se encarga de realizar la regulación, los miembros que lo conforman, las obligaciones derivadas de la actividad regulatoria y las medidas a implementar por la entidad reguladora, estén orientadas a prestar un mejor servicio de transporte que beneficie a la comunidad y a la vez garantice la inversión de los operadores, su continuidad y prestación del servicio en las mejores condiciones. (Ramírez Torrado & Galindo Pacheco, 2021, pág. 8)

Las autoridades del sector transporte se dividen en dos. El primer grupo es el de las autoridades de nivel nacional. Estas autoridades se agrupan en el sector central, que está compuesto por el Ministerio de Transporte con entidades adscritas a ese ministerio y el sector descentralizado. El segundo grupo es el de nivel territorial. En este se encuentran los alcaldes municipales, distritales o, en lo que respecta a las áreas metropolitanas, autoridades únicas. Sobre las áreas metropolitanas se evidencia que, en consonancia con los postulados de autonomía territorial, se sigue ejerciendo, en cierta medida, un control sobre la gestión del transporte público al interior de sus jurisdicciones.

En las siguientes dos secciones se detalla la composición de ambos niveles.

1.3.1. La composición del nivel nacional

El nivel central tiene como cabeza del sector al Ministerio de Transporte. El ministerio es el encargado de la regulación económica, formulación y adopción de políticas, planes, proyectos enfocados al transporte, tránsito e infraestructura como lo contempla el Decreto 087 de 2011. Este decreto, por medio del artículo 4, enuncia las entidades descentralizadas por servicios que hacen parte del sector transporte y se encuentran adscritas al Ministerio de Transporte en consonancia con lo contemplado por la Ley 105 de 1993 así:

Para el desarrollo y ejecución de sus planes y proyectos, el Ministerio de Transporte cuenta con unidades administrativas especiales del sector transporte. En este sentido, se cuenta con cuatro unidades administrativas.

En primer lugar, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (AERONÁUTICA CIVIL) (Presidencia de la República de Colombia, 1992, art.67) tiene como función garantizar el desarrollo seguro y eficiente de la aviación civil y la administración del espacio aéreo, además de sancionar el incumplimiento del Reglamento Aeronáutico. En segundo lugar, la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) (Congreso de la República de Colombia, 2013) es la encargada de planificar, articular y gestionar la seguridad vial. Por otro lado, la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT) (Presidencia de la República de Colombia, 2014) tiene como función planificar el desarrollo de la infraestructura de transporte de manera integral, indicativa, permanente y coordinada con los demás agentes que conforman el sector. Finalmente, la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT) (Presidencia de la República de Colombia, 2014) se encarga del diseño y definición del marco de regulación económica de los servicios de transporte y su infraestructura, dentro del sistema de libre mercado.

En este contexto, su función incluye la identificación y corrección de fallas del mercado, promoviendo la eficiencia, la libre competencia, el control de monopolios y la prevención del abuso de posiciones dominantes. Respecto de la CRIT, se resalta que no tiene competencia con lo relacionado a la modalidad aérea y las tarifas por servicios.

Por su parte, la entidad que se desempeña funciones de inspección, vigilancia y control en la verificación del cumplimiento de las normas del sector transporte y su infraestructura es la Superintendencia de Transporte (Presidencia de la República de Colombia, 2018). Estas funciones le permiten imponer sanciones por fallas en la prestación del servicio público, puertos, concesiones e infraestructura, así como garantizar la protección a los usuarios.

Se tiene la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) (Presidencia de la República de Colombia, 2011) teniendo como función principal la planeación, coordinación, estructuración, contratación y posterior ejecución, así como la administración de proyectos de concesión y otras asociaciones público privadas que promueven todo lo relacionado con el funcionamiento de la infraestructura pública de transporte en el país.

Por otro lado, los establecimientos públicos del sector desempeñan funciones administrativas, prestan servicios públicos y fomentan el desarrollo económico y social. En este contexto, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) (Presidencia de la República de Colombia, 1992) es responsable de la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos relacionados con la infraestructura que no esté bajo la modalidad de concesión. Su gestión abarca la Red Vial Nacional de carreteras primarias y terciarias, así como la infraestructura férrea, fluvial y marítima. Igualmente, se encuentra el Instituto Nacional de Vías Regionales (INVIR), creado recientemente a través del Decreto Ley 1961 de 2023, tiene como objetivo fomentar la

construcción, mejoramiento y conservación de vías regionales en todo el territorio nacional. Para cumplir con esta función, se contempla la asistencia mutua con departamentos, municipios u otras entidades (Presidencia de la República de Colombia, 2023).

Finalmente, como órganos responsables de la asesoría y coordinación sectorial, se reconocen el Comité de Coordinación Permanente entre el Ministerio de Transporte y la Dirección General Marítima (Presidencia de la República de Colombia, 1998) y el Consejo Consultivo de Transporte. Este último está integrado por el Ministro de Transporte o su delegado, quien lo preside; dos delegados del Presidente de la República; siete delegados nominados por las asociaciones de transporte; un representante de la Sociedad Colombiana de Ingenieros; un representante de la Sociedad Colombiana de Ingenieros de Transporte (ACIT); y un representante del sector de transporte de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto en el sector rural por carretera (Presidencia de la República de Colombia, 1997).

1.3.2. La composición a nivel territorial

Con relación a la categoría de nivel territorial, las autoridades que están facultadas para planificar, organizar, controlar y vigilar el transporte en los municipios y áreas metropolitanas son los alcaldes municipales o distritales y la autoridad única metropolitana. Esta autoridad tiene como limitante que su potestad solo se ejerce al interior de su jurisdicción, así mismo, existe dos clasificaciones que componen al servicio de transporte público, el colectivo y el masivo.

El servicio de transporte público terrestre automotor colectivo se encuentra regulado en el Decreto 170 de 2001 teniendo su definición en el artículo 6 así: “Es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en

esta modalidad, a través de un contrato celebrado entre la empresa y cada una de las personas que han de utilizar el vehículo de servicio público a esta vinculado, para recorrer total o parcialmente una o más rutas legalmente autorizadas” (Presidencia de la República de Colombia, 2001, art. 6). La norma precisa su radio de acción siendo de carácter metropolitano, distrital o municipal, así como las autoridades que lo conforman agrupándolas en tres grupos: 1) de jurisdicción nacional (Ministerio de transporte), 2) de jurisdicción distrital y municipal (los alcaldes municipales y/o distritales) y 3) la jurisdicción del área metropolitana (la autoridad única de transporte metropolitano).

Un punto a destacar es que serán estas autoridades en quienes recae el deber de determinar en su área de influencia qué necesidades se tiene con relación al transporte y las medidas a adoptar. (Presidencia de la República de Colombia, 2001, art.27)

Por otro parte, el servicio público de transporte masivo fue establecido en el Decreto 3109 de 1997 y se entiende como el servicio que es prestado mediante la combinación de infraestructura y equipos, que cubre una cantidad elevada de pasajeros, dando respuesta a las necesidades de movilización del momento. A esto, el artículo 5 contempla que, la autoridad competente será la autoridad única de transporte establecida por el ente territorial o administrativo que corresponda y tendrá funciones de planificación, organización, control y vigilancia al interior de su jurisdicción, todo lo anterior, bajo la coordinación del Ministerio de Transporte. En este sentido es rescatable que la norma contempló que exista una coordinación entre una entidad de nivel nacional y local (Presidencia de la República de Colombia, 1997).

Finalmente, la necesidad del servicio, la fijación de la tarifa y las rutas serán determinadas por la autoridad competente del ente territorial o el Área metropolitana en los términos del Decreto

3109 de 1997 y la Ley 1625 de 2013 en su artículo 5 y 20, literal e) (Congreso de la República de Colombia, 2013, art. 5 y art. 20, lit. e)).

Así mismo, a las autoridades del transporte público en su ejercicio como Estado regulador se les otorgó tres facultades principales, a saber: la inspección, vigilancia y control, las cuales consisten en:

Inspección es solicitar, verificar, analizar y confirmar de manera ocasional y particular, temas de índole técnico, legal, financiero, económico, contable, operativo y administrativo de los servicios, actividades y sujetos vigilados; vigilancia siendo la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la normativa derivada de la prestación del servicio público de transporte, su infraestructura, servicios conexos, complementarios y organismos de apoyo, lográndose a través del análisis de la información y diagnóstico general; y finalmente control siendo la facultad sancionadora. Estas facultades fueron otorgadas a entidades del ámbito nacional y local como la Superintendencia de Transporte, alcaldes municipales y/o Distritales, Áreas Metropolitanas, Aeronáutica civil, autoridades regionales de transporte de conformidad con el artículo 183 de la Ley 1753 de 2015 siendo la integración de varias entidades territoriales con una movilidad en común (Congreso de la República de Colombia, 2015, art.183).

Actualmente en el ordenamiento jurídico no se cuenta con un cuerpo normativo que regule con precisión la distribución de dichas competencias entre las distintas entidades, por tanto, se requiere acudir a diferentes normas para determinarlo, no obstante, se destaca que en el Congreso, específicamente en la Comisión Sexta o de Transporte y Comunicaciones surte trámite en la Gaceta No. 1042 de 2019 el proyecto de Ley No. 273 de 2019 mediante la cual se establecerán instrumentos para la inspección, vigilancia y control del transporte, su infraestructura y sus

servicios conexos y complementarios, el aporte de esta norma consolidaría las competencias y funcionamientos entre autoridades, lo que sería un aporte a la organización de la prestación del servicio de transporte público en Colombia (Congreso de la República de Colombia, 2019).

1.4. Planeación de proyectos estratégicos para el transporte terrestre desde el plan nacional de desarrollo (ley 2294 de 2023)

Las constantes falencias en la prestación del servicio de transporte, ha impedido un desarrollo óptimo de este sector en los diferentes territorios, requiriendo incluir artículos en los planes nacionales de desarrollo y la expedición de CONPES, donde se promuevan políticas públicas enfocadas a garantizar este servicio público. En este sentido a través de la Ley 1753 de 2015 se incorporó el criterio de sostenibilidad y el planteamiento de fuentes alternativas de financiamiento y la Ley 1955 de 2019 fortaleció las fuentes alternativas de financiamiento, así como la cofinanciación de la flota que conforma el sistema de transporte público.

En este sentido se enfatizará en la Ley del plan vigente, con el fin de evidenciar las políticas públicas que se implementarán durante este cuatrienio en materia de transporte público terrestre.

La Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026 (Congreso de la República de Colombia, 2023) en cumplimiento con el artículo 339 de la Constitución Política y la Ley 152 de 1994, es la norma vigente que establece proyectos estratégicos aplicables durante el transcurso de 4 años en materia social, económica y ambiental a través de políticas públicas como el instrumento primordial de la administración para materializar postulados del Estado Social de Derecho y, por ende, garantizar derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Con relación al sector transporte se resaltan algunos cambios e inclusiones normativas en esta materia realizados a través del Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026, los cuales a continuación se explican.

En primer lugar, el artículo 172 de la Ley 2294 de 2023, a través del cual se modifica el artículo 2 de la Ley 310 de 1996, incluye en la cofinanciación realizada por parte del Gobierno Nacional al ente territorial, la implementación de diferentes sistemas de transporte, para lo cual se surtió la reglamentación a través de la Resolución 20243040018695 de 2024 del Ministerio de Transporte², que brinda una definición de las diferentes modalidades en el artículo 3 así: (i) Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM), siendo el que posee una infraestructura segregada para su uso exclusivo y cuyos agentes operadores y de recaudo sean de concesión o naturaleza pública, (ii) Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), conformado por más de un medio de transporte los cuales se integran operacional y tarifariamente, (iii) Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP) siendo los sistemas de transporte público colectivo y (iv) Sistema Integrado de Transporte Regional (SITR), diferenciándose por su cobertura que se extiende a más de un ente territorial debido a las relaciones de interdependencia de las aglomeraciones urbanas (Ministerio de Transporte de Colombia, 2024).

Asimismo, precisa que el aporte en especie realizado por la Nación no superará el 50% aportado por la entidad territorial, donde además se establece que el aporte del Gobierno Nacional a proyectos vinculados será para la adquisición del predial, planes de reasentamiento, vehículos auxiliares destinados a la operación, cabinas de cables aéreos que estén integradas a los sistemas de transporte público y mantenimiento de sistemas férreos. Por el contrario, los elementos no cofinanciables serán los gastos administrativos, de mantenimiento, Oficina de gestión de proyectos lo que en inglés se conoce como Project Management Office (PMO), de contratación o pago de

² La Resolución 20243040018695 de 2024, derogó la Resolución 20203040013685 de 2020 que llegaba a regular los mismos asuntos.

personal, honorarios, viáticos, gastos de viajes o elementos que tengan similitud con los ya mencionados.

En el apartado de requisitos se incluye en el literal f) un precepto relevante, ya que, impone al representante legal de la entidad territorial la obligación de identificar, analizar y comprometerse con la implementación de las fuentes de pago que alimentarán el Fondo Estabilización Tarifaria. También, en el literal g) se incluye la necesidad de viabilidad financiera y presupuestal del proyecto y en el literal h) el estudio ambiental.

En este orden de ideas, se evidencia un esfuerzo en establecer un conjunto más amplio y detallado de requisitos propendiendo por la estabilidad del sistema a largo plazo, así como la respectiva coordinación interinstitucional, entre la Nación y las entidades territoriales en quienes recae el cumplimiento de una serie de obligaciones haciendo mención a las más relevantes:

Tabla 4

Obligaciones a cargo de los entes territoriales para gestionar la cofinanciación

| | | | |
|--|---|--|---|
| Adoptar e implementar las fuentes de financiación enfocadas al funcionamiento del sistema. | Estructurar la implementación de los subsidios a las tarifas de los usuarios. | Adelantar los estudios de factibilidad de índole técnicos, ambientales, legales y financieros que requiera el proyecto que se implementara | Constituir el Fondo de Estabilización Tarifaria junto con las fuentes de pago que se destinan a alimentar dicho fondo |
| Recae la responsabilidad de | El sistema sea coherente con los objetivos de movilidad planteados | Garantizar que dentro de los 6 meses siguientes a la | La expedición de actos administrativos relacionados a la |

| | | | |
|--|---|---|---------------------------------------|
| verificar la estabilidad y calidad de la obra. | en el plan de ordenamiento territorial y el plan de desarrollo territorial. | culminación del convenio de cofinanciación debe estar en total operación el SETP. | actualización del catastro y tarifas. |
|--|---|---|---------------------------------------|

Nota: La tabla resume algunas de las obligaciones que recaen sobre los entes territoriales para la cofinanciación del transporte. Fuente: (Martínez, 2024, p. 4).

También en la norma se contempla una ampliación de la inversión realizada por el Gobierno Nacional a más del 70% en la cofinanciación de los sistemas ferroviarios que no se encontraran expresamente en la regulación anterior, adicionalmente, se precisó las condiciones de índole técnica, financiera y ambiental e incluso la necesidad que exista una disponibilidad de recursos.

Además, en el Plan de Desarrollo 2023 – 2026, en el artículo 174, que modificó el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015, a través del cual se desarrollan mecanismos adicionales de financiación territorial de los sistemas de transporte, se contempla que, se podrá destinar recursos propios territoriales para este fin, obteniéndose del recaudo en el predial unificado. Este deberá contar con la destinación de los recursos, fuente presupuestal y garantía de la permanencia en el tiempo de los recursos, contribución por el servicio de parqueadero o de estacionamiento en la vía, estacionamiento en vía pública, contraprestación por el acceso a zonas con infraestructura que reducen la congestión, contraprestación por acceso a áreas con restricción vehicular o por circulación en el territorio, en este numeral, los alcaldes municipales de las Áreas Metropolitanas podrán establecer áreas con restricción vehicular y podrán ceder los recursos obtenidos a un fondo

metropolitano o supramunicipal para financiar el sistema de transporte; las multas de tránsito y finalmente factores tarifarios al transporte público. El artículo adiciona otras fuentes como lo es la sobretasa a la gasolina o al ACPM y los recursos obtenidos de ingresos no operacionales (Congreso de la República de Colombia, 2023, art.174)

Por otro lado, y siendo un cambio relevante, el artículo 182 de la Ley 1753, que contemplaba las regiones con características especiales de transporte, creando las Zonas Estratégicas para el Transporte (ZET) consistentes en: “constituidas por municipio y/o grupos de municipios de las zonas de frontera, donde no exista sistema de transporte masivo, sistema integrado de transporte público o sistema estratégico de transporte público, cuya extensión geográfica será determinada por el Gobierno Nacional” (Congreso de la República de Colombia, 2015, art.182) fue modificado por el artículo 176 de la Ley del Plan de Desarrollo cambiando su denominación a zonas diferenciales de transporte (ZDT) de creación del Ministerio de Transporte a solicitud de los alcaldes, constituidas por un municipio y/o un grupo de municipios, donde no se tenga sistemas de transporte cofinanciados por la Nación y que por sus características geográficas, económicas, sociales, culturales, raciales, multiétnicas u otras propias del territorio, impidan la correcta prestación del servicio (Congreso de la República de Colombia, 2023). Este cambio al artículo sin duda está enfocado a sufragar el rezago en transporte que presentan la mayoría de municipios en el país, no solamente los que se encuentran en frontera, garantizando condiciones de accesibilidad y seguridad, además de incluir el componente de diversidad que caracteriza a los diferentes territorios que presentan dinámicas económicas, sociales y culturales diversas.

Por último, el artículo 183 de la Ley del plan de 2023 contempla que la Nación con sujeción a la disponibilidad presupuestal, apoyará a la sostenibilidad de los sistemas de transporte público

en operación y que hayan sido cofinanciados previamente por el Gobierno Nacional en un porcentaje del 50%, por una única vez del valor total de las inversiones correspondientes a infraestructura, adquisición o modernización de sistemas de transporte inteligente, vehículos de cero o bajas emisiones ya vinculados a la operación. Esto se concretará siempre y cuando se cumplan unos requisitos y un reporte anual al Ministerio de Transporte por parte de las entidades territoriales y los gestores, donde informen sobre el comportamiento de su déficit operacional y sus fuentes de financiación, así como los indicadores de mejoramiento de calidad y seguridad.

En este sentido, a modo de conclusión, el Plan nacional de desarrollo funge como una herramienta de la administración para determinar las políticas públicas que guiarán una gestión que deberá culminar en materializar los postulados del Estado Social de Derecho y, por ende, la garantía de los derechos de segunda generación de carácter colectivo, social, económico y cultural (Aguilar Cuevas, 1998). Consagrados en la Constitución, pues la responsabilidad reside en garantizarse plenamente a toda la población en todo el territorio nacional e incluso con mayor énfasis en aquellas zonas donde la prestación de servicios básicos es precaria o nula por el mismo olvido estatal. No obstante, dicha aspiración no puede lograrse de manera inmediata o pronta, en especial al prestar un servicio público como lo es el transporte por los costes que supone su funcionamiento, al respecto la Corte Constitucional ha sido enfática en que los derechos económicos, sociales y culturales, reconocidos tanto en la Constitución política, como en instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, tienen la característica de ser progresivos y de naturaleza prestacional, esto es, su desarrollo debe ser constante y generar erogaciones a cargos del Estado y, por regla general no pueden ser regresivos. (Sentencia C-228/11, 2011)

Por tanto, los derechos económicos, sociales y culturales, como el transporte público, implica la necesidad de adoptar postulados como la progresividad, es decir, que los derechos obtenidos no pueden ser disminuidos y, por el contrario, sólo pueden ser incrementados con el paso del tiempo. Por tanto se deben garantizar por parte del Estado a través de todos los medios existentes de forma progresiva y gradual (Díaz Muñoz, 2019).

En la sentencia C-251 de 1997, se puntualizó que la característica social de nuestro modelo estatal implica:

La constitución acoge la fórmula del Estado social de derecho, la cual implica que las autoridades buscan no solo garantizar a la persona esferas libres de interferencia ajena, sino que es su deber también asegurarles condiciones materiales mínimas de existencia, por lo cual el Estado debe realizar progresivamente los llamados derechos económicos, sociales y culturales. El Estado tiene frente a los particulares no solo deberes de abstención, sino que debe igualmente realizar prestaciones positivas, sobre todo en materia social. A fin de asegurar las condiciones materiales mínimas, sin las cuales no es posible vivir una vida digna. Existe entonces una íntima relación entre la consagración del Estado social de derecho, el reconocimiento de la dignidad humana, y la incorporación de los llamados derechos de segunda generación. (Sentencia C-251/97, 1997, pág. 1)

Diana Carolina Valencia ahonda con mayor profundidad en lo mencionado por el Alto Tribunal Constitucional. Así, señala que si bien no es un pase libre para exigir *ipso facto* derechos a nivel constitucional de manera inmediata, tampoco autoriza a la Administración a flexibilizar sus obligaciones constitucionales para con la ciudadanía, o, como puntualmente lo expresa la Corte, prestaciones positivas (Valencia Tello, 2013, págs. 12-15). Del mismo modo, la única

limitante aplicable al principio de progresividad es la disminución de derechos otorgados, lo cual estará bajo un control judicial mayor y solo será justificable cuando se demuestre situaciones relevantes que justifiquen dicha regresión, lo anterior se expresa en palabras del alto tribunal constitucional así:

por regla general, no pueden ser regresivos, es decir, no se puede disminuir su nivel de protección, salvo que exista una debida justificación de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas, en que su regulación pueda volverlos ineficientes, insostenibles e inequitativos. (Sentencia C-288/12, 2012, Título VI, Núm 58)

Ahora bien, la autora precisa que dicha Corporación ha establecido tres condiciones básicas que debe tener toda política pública enfocada a proteger un derecho de carácter constitucional: 1) la existencia de la política pública; 2) la finalidad política donde debe estar enfocada en garantizar el derecho constitucional y 3) los procesos de elaboración, implementación, decisión, y evaluación de la misma, lo cual más allá de ser una imposición al implementar políticas, es un apoyo donde se evidencie puntos blandos y caminos para lograr su reforzamiento, obteniendo resultados exitosos y constantes en el tiempo, lo anterior precisado por Valencia así:

Las órdenes dadas por la Corte no buscan establecer “como” deben ser solucionados los problemas; al contrario, buscan identificar los puntos susceptibles de mejora, al dar claridad a la reglamentación, al mejorar la comunicación entre las diferentes entidades responsables, y al activar los mecanismos de control sobre los planes, metas e indicadores acordados, con la finalidad de hablar un mismo lenguaje y evidenciar las mejoras o retrocesos dentro del sistema. (Valencia Tello, 2013, pág. 15)

Reforzando lo anterior, la Corte Constitucional en distintos pronunciamientos ha desarrollado el postulado de progresividad en los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), como lo fue la sentencia C-507 de 2008. Allí reconoce que la satisfacción plena de los (DESC) requiere una inversión relevante por parte de la Administración pública. Así, el Alto Tribunal, al comprender la disponibilidad presupuestal del Estado colombiano, precisa que la prestación de estos derechos se realizará de manera progresiva incluyendo los modos para materializarla (Sentencia C-507/08, 2008).

Referente a esto se tiene que en la sentencia T-595 de 2002, abarcando un caso puntual como lo es la adaptación de la infraestructura de transporte para personas en situación de discapacidad mencionó: “La Ley prevé que garantizar el acceso de los discapacitados al servicio de transporte no es algo que se logre de manera automática e inmediata. Es un proceso que requiere el diseño e implementación de una política pública” (Sentencia T-595/02, 2002). Esto aunado con lo ordenado en el artículo 61 de la Ley 361 de 1997 respecto a la adaptabilidad progresiva del transporte público.

Lo anterior se concreta en que las políticas públicas enfocadas en la materialización efectiva de un servicio público, como lo es en este caso el transporte terrestre de pasajeros, debe aplicarse las tres condiciones planteadas por el Tribunal Constitucional, con independencia de si el sistema de transporte que posea el ente territorial es robusto o precario. Además de eso, es en este asunto donde el carácter de progresividad tiene su mayor esplendor pues como se ha mencionado en este escrito, la financiación del transporte público requiere de una proyección planificada del Gobierno Local en concordancia con el Concejo Municipal, el Gobierno Nacional y la empresa prestadora del servicio bien sea pública o privada, lo cual implica que se establezca

responsablemente proyectos encaminados a materializar la accesibilidad al sistema con planes a corto, mediano y largo plazo de manera escalonada y teniendo en cuenta las finanzas reales de los entes territoriales, esto permitirá a la Administración garantizar la dignidad humana y los derechos que tienen relación con el transporte de manera paulatina hasta lograr una garantía aceptable y la concretización real del término esencial que recubre al transporte público terrestre.

2. EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE COMO SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL

Como se ha dicho, la Constitución Política de 1991 marcó una pauta respecto a lo que se debe entender por prestación del servicio público de transporte. De esta forma, más que limitarse a la simple prestación del servicio, se estableció a través de la jurisprudencia de los Altos Tribunales, en especial la Corte Constitucional, su relación directa e inequívoca con los derechos fundamentales, así como su relevancia para el interés general, lo que le otorgó el carácter de esencial.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia C-473 de 1994, reconoció la facultad del legislador para otorgar la calidad de esencial a un servicio público, subrayando que: “el Legislador debe definir los servicios públicos esenciales y que la Corte debe ejercer, en un futuro, el control material de tales definiciones, en caso de que éstas sean sometidas a su revisión” (Sentencia C-473/94, 1994, Núm. 10, Parr. 7). En este contexto, la Ley 105 de 1993 marcó un primer avance en la regulación del transporte como servicio público, al establecer los principios de intervención y regulación del Estado, permitiendo así el control y vigilancia de esta actividad. Ahora bien, el carácter esencial del servicio de transporte público fue reconocido explícitamente solo con la Ley

336 de 1996³, y posteriormente respaldado por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-408 de 2004 (Sentencia C-408/04, 2004).

2.1. Jurisprudencia de la corte constitucional sobre el transporte como servicio público esencial

La Corte Constitucional, por medio de sus pronunciamientos jurisprudenciales fundamentados en el artículo 24 constitucional, ha reconocido la interrelación entre la naturaleza esencial del transporte público y la materialización de los derechos fundamentales, permitiendo que se desprendan otros derechos por conexidad. Esto fue expresado de la siguiente manera por el Alto Tribunal:

El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales, ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad. (Sentencia C-450/95, 1995, Núm. 4, Parr. 6)

³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 336 de 1996, Estatuto General del Transporte. 1996. DO: 42.948. Exposición de motivos sobre el carácter esencial del transporte: “Así mismo, el fundamento expuesto encuentra soporte complementario en la calificación que se le hace al transporte como servicio público esencial, lo que inequívocamente conduce a resaltar su gran trascendencia en el proceso de desarrollo del país y en la calidad de vida de los habitantes, razón por la cual, la prestación de dicho servicio no podrá ser objeto del ejercicio del legítimo derecho de huelga a que se refiere el artículo 56 de la Carta Política.”

En consecuencia, no cabe duda que desde el momento en que un servicio público aporte o contribuya directamente al cumplimiento de derechos fundamentales, su naturaleza se vuelve automáticamente en esencial. Vladimiro Naranjo establece que los derechos fundamentales son aquellos que hacen parte de la esencia humana y los divide en aquellos que son parte del hombre, como la vida, integridad física, salud, educación, y los que representan sus tendencias naturales, como el derecho a la comunicación, asociación, circulación, etc. (Naranjo Mesa, 2006, pág. 531). Alineado a lo anterior, José Fernando Escobar señala que “los servicios que brinda el transporte satisfacen además de los requerimientos individuales de carácter comercial, necesidades básicas sociales, lo cual le otorga el carácter de servicio público” (Escobar Escobar, 2004, pág. 26), lo cual permite confirmar la justificación del porqué desde la jurisprudencia de la Corte constitucional se abarca al transporte desde una óptica garantista de derechos.

De este modo, un año después de la expedición de la Carta Constitucional, la Corporación empezó a visualizar las profundas implicaciones del transporte a través de su primer pronunciamiento enfocado en este tema, la sentencia T-604 de 1992. En esta sentencia se logra abarcar ampliamente la idea de que garantizar la movilización de las personas en las zonas urbanas y rurales es relevante desde un aspecto social, tanto para el fuero externo de cada individuo, es decir las relaciones interpersonales, como para el interno, correspondiente a concretar un plan de vida individualizado o específico a su voluntad. Este análisis se plasmó de la siguiente forma:

El fenómeno de la ciudad su tamaño y distribución hace del transporte público urbano un medio indispensable para ciertos estratos de la sociedad, en particular aquellos que viven en las zonas marginales y carecen de otra forma de movilización. De la capacidad efectiva de superar distancias puede depender la estabilidad del trabajo, el acceso y la permanencia

en el sistema educativo, el ejercicio de la iniciativa privada y, en general, el libre desarrollo de la personalidad. (Sentencia T-604/92, 1992, Núm. 1, Parr. 2)

Posteriormente se emitió un nuevo pronunciamiento en la misma línea, estableciendo que:

Desde sus inicios, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la libertad de locomoción, derecho reconocido a todo colombiano por el artículo 24 de la Carta Política, comprende por lo menos en su sentido más elemental, la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y los espacios públicos. Se trata de un derecho constitucional que al igual que el derecho a la vida, tiene una especial importancia en tanto que es un presupuesto para el ejercicio de otros derechos y garantías, como por ejemplo, el derecho a la educación, al trabajo o a la salud. (Sentencia T-595, 2002, Núm. 2, Subnumeral 2.1)

Es de resaltar cómo el Tribunal Constitucional, al referirse al transporte público, toma como referencia el derecho a la vida, ya que, al proteger efectivamente este derecho, implícitamente se estaría garantizando el ejercicio de otros derechos.

Continuando con este desarrollo, a través de las sentencias C-033 de 2014 y T-708 de 2015, se analiza a profundidad el concepto de acceso al transporte público y el derecho a la locomoción. Por medio de estas sentencias se recalca la responsabilidad que recae sobre la Administración desde un ámbito asistencial, es decir, es la justicia distributiva que insta al Estado a velar porque todas las personas tengan lo suficiente para tener una vida digna desde la órbita de lo material y lo interno, implicando que la progresividad sea el elemento que caracteriza a las políticas asistenciales, pues se requiere paulatinamente mayor inversión y cobertura (Guarín Ramírez & Rojas Claros, 2017).

En estas dos providencias la Corte desarrolló dos conceptos. El primero es que las empresas de transporte público bajo regulación del Estado prestan un servicio de carácter público esencial, teniendo como implicaciones: (i) la preponderancia del interés general sobre el particular; (ii) que se debe garantizar su prestación a toda la población; y (iii) que se deben promover acciones que protejan a los usuarios (Sentencia C-033/14, 2014). El segundo concepto abarca dos dimensiones: (i) una negativa o defensiva, donde el Estado debe evitar realizar acciones que limiten de manera perjudicial este derecho a través de sus prerrogativas o decisiones, como lo sería suspender de manera indefinida un proceso licitatorio relacionado a la renovación de la flota de trenes del metro o la flota de buses que realizan la actividad transportadora; y otra positiva, de carácter prestacional, donde se requiere gestionar e incluso implementar políticas públicas que aseguren su goce efectivo, garantizando el acceso de toda la población al sistema de transporte urbano o rural, en especial de los más vulnerables, ya que, toda deficiencia o limitación en la prestación del servicio afectaría de manera directa y consecencial otros derechos de importancia constitucional (Sentencia T-708/15, 2015).

De este modo se observa que, con el paso del tiempo, desde la jurisdicción constitucional se reafirman los postulados que sostenía la primera sentencia sobre el deber ser que supone la gestión del transporte público por parte de la Administración. Así, este servicio constituye como eje central del mismo al ciudadano, quien es el beneficiario directo, por lo que se le da el carácter de esencial.

De esta forma, dado que por medio del servicio de transporte se satisfacen los intereses individuales y colectivos por medio de la movilización de la población, así como la obligación gubernamental de implementar políticas públicas que materialicen los valores y prerrogativas que

recubren la efectividad de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, se amerita el otorgamiento del carácter esencial al servicio de transporte.

Asimismo, la sentencia C-568 de 2003 menciona la importancia de interés público en el carácter esencial del transporte público:

En este sentido tratándose del servicio público de transporte masivo de pasajeros, en el que, como en todos los demás sistemas de transporte, se encuentran comprometidos tanto derechos constitucionales fundamentales como la vida y la integridad personal de los usuarios, como la eficiencia en la prestación del servicio público de transporte y, en general, el interés público. (Sentencia C-568/03, 2003, Núm. 4.1.2., Parr. 6)

Esta mención final genera implicaciones de gran importancia, ya que se entiende como una obligación estatal satisfacer al mayor número de personas sin considerar aspectos socioeconómicos, étnicos, políticos, etc. No obstante, el concepto de interés público carece de suficiente claridad o precisión al momento de su aplicación, llegando a ser tan general que puede ser manipulable e intercambiable. De esta forma, puede que algunas veces se materialice el querer general, pero algunas otras se materializa el querer individual, en ese sentido, ambos intereses no son complementarios lo cual genera que se le brinde mayor legitimidad al interés común debido que “es capaz de abrazar de forma abierta, dinámica y compatible los intereses particular o individuales que, de esta forma, alcanzan su plena realización en un Estado social y democrático de Derecho” (Rodríguez Arana, 2012, p. 76). Lo que puede generar que la Administración no se percate de posibles vulneraciones a grupos sociales específicos que requieran de una protección especial por parte del Estado, quien también debe velar por la garantía de sus derechos.

Frente a este panorama en el que prima el interés general en el transporte, la jurisprudencia colombiana ha desarrollado la figura de acciones afirmativas, las cuales encuentran su fundamento en el principio de Estado Social de Derecho. Estas consisten en políticas o medidas por parte del Estado dirigidas a favorecer personas o grupos específicos entendidos como minorías o vulnerables, bien sea para reducir desigualdades de tipo social, cultural o económico, o permitir mayor representación de un grupo que ha sufrido históricamente de discriminación (Bolaños Salazar, 2016). Las medidas que se pueden implementar son: la modificación de infraestructura, el otorgamiento de beneficios económicos o subsidios económicos al transporte público. Con esto, se busca reducir las condiciones de desigualdad y pobreza en la consecución del bienestar general, tal y como lo señala la Corte Constitucional: “acción afirmativa que encuentra fundamento en el artículo 13 Superior, que al consagrar el derecho a la igualdad establece que “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados” (Sentencia C-1036/03, 2003, Núm. 5, Parr. 3) y Alicia Ziccardi:

En este sentido, para atender las necesidades o demandas de vivienda y servicios públicos de los sectores populares las políticas urbanas deben ser “distributivas”, entendiendo por tales, las acciones que generen la distribución o asignación de recursos (materiales, humanos, financieros) en beneficio de los sectores de menores ingresos; por ejemplo: subsidios, subvenciones, tarifas diferenciadas en los servicios e impuestos. (Ziccardi, 2019, p. 64)

Un ejemplo puntual de acciones afirmativas son las implementadas en el Sistema de Transporte Público Masivo del Valle de Aburrá. En este sistema se han desarrollado políticas públicas específicas de movilidad y transporte para sectores vulnerables del Valle de Aburrá desde

dos enfoques: el individual, enfocado a la población en situación de discapacidad; y el colectivo, en el que los metrocables permiten cumplir una proyección social al ser un medio de transporte elevado tipo teleférico conformado por cabinas que se adaptan a la topografía montañosa del Valle de Aburrá, además estando presentes en zonas socioeconómicamente vulnerables. Esta política fue una iniciativa innovadora por parte de la Empresa Metro Ltda., que benefició a sectores del norte de Medellín y su Área Metropolitana. Esto permitió que los ciudadanos gozaran de accesibilidad y una mejor capacidad de movilización a un costo razonable hacia los lugares donde desarrollan su cotidianidad en temas educativos, salud, laborales, recreacionales y familiares, entre otros.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional no ha sido el único en pronunciarse sobre este tema. El Consejo de Estado, aunque de manera más limitada y con un enfoque estrictamente jurídico, ha abordado el asunto en concordancia con la Constitución, la cual exige que sus decisiones también contemplen la protección y aplicación de los derechos fundamentales. Basándose en algunos precedentes de la Corte Constitucional sobre el carácter esencial del transporte y su relación con los derechos fundamentales, señaló lo siguiente en su decisión del 19 de febrero de 2021, en relación con la afectación de la movilidad de los habitantes del municipio de Suesca:

han tenido graves dificultades para poder acceder al centro urbano y a la autopista norte, con el propósito de salir a la zona de la sabana, en la que algunos trabajan, reciben los servicios médicos que requieren y estudian, causándose una posible vulneración o amenaza a sus derechos fundamentales a la libertad de locomoción, salud, educación, trabajo y vida digna. En efecto, desde las planillas que acompañaron la petición elevada ante la Personería Municipal de Suesca, los 1.800 firmantes en la casilla correspondiente a “afectaciones”, mencionaron los derechos afectados, entre los que se destacan libertad de

locomoción, salud y trabajo. Cantidad suficiente de pobladores, para comprender la magnitud de los efectos adversos al haberse privado a la comunidad del funcionamiento de la ruta No. 7. (Sentencia No. 25000-23-15-000-2020-02964-01, 2021, pág. 26)

En la sentencia No. 7103 de 2003, esta Corporación nuevamente retoma lo expuesto por el Tribunal Constitucional en la sentencia C-043 de 1998 para señalar que si bien la Constitución permite que los particulares participen en la prestación del servicio de transporte, esta facultad no es absoluta y mucho menos cuando exista la posibilidad de vulnerar derechos de rango constitucional, fundamentándose en lo siguiente:

Así entonces, tratándose del servicio público de transporte, en el que se encuentran comprometidos derechos constitucionales fundamentales como la vida y la integridad personal de los usuarios y, en general, el interés público, la autorización inicial de los organismos estatales de control no puede ser inmodificable. En este caso, sin perjuicio del poder de revocación que le asiste (art. 18 de la ley 336/96), el Estado se encuentra más que facultado, obligado a actualizar, cuando las circunstancias así lo exijan, las condiciones de operación del servicio aun cuando con ello se afecten los derechos que, mediante el otorgamiento de licencias, se conceden a los particulares para la ejecución del mismo. Tal actitud, si bien en apariencia rompe el principio de la intangibilidad de los actos administrativos derivado del precepto constitucional de la seguridad jurídica, encuentra sustento legítimo en la defensa de los derechos fundamentales de las personas y en la primacía del interés general sobre el particular, de consagración igualmente constitucional (arts. 1º, 2º de la C.P., entre otros). (Sentencia C-043/98, 1998, Núm. 3, Parr. 13)

Es llamativo que la mayoría de los pronunciamientos realizados por el Alto Tribunal Administrativo para mencionar la relación del transporte con los derechos fundamentales se relacionan con el otorgamiento de permisos por parte del Estado para la prestación del servicio. Al respecto se ha fijado la siguiente posición:

Cuando la actividad llevada a cabo por el particular involucra intereses que superan a los suyos y comprometen derechos de la colectividad en los que media un interés público, es deber de la Administración no solo velar por su cumplimiento eficiente, so pena de revocar el permiso de operación, sino también reacondicionarlo o adecuarlo, en forma razonada y justa. (Sentencia 11001-03-24-000-2003-00132-01, 2009, pág. 13)

Así, se evidencia cómo se enfatiza la prerrogativa de que prestar el servicio obedece a intereses más allá de los propios, pues involucra derechos colectivos y de interés general dada la cantidad de personas que lo utilizan diariamente. Por tanto, requiere un funcionamiento continuo, sin dilaciones, con acceso real en términos de infraestructura, cobertura y costos del servicio, teniendo en cuenta los derechos de los individuos que hacen uso de él y su finalidad.

Finalmente, la observancia de estos pronunciamientos jurisprudenciales es relevante dada la conexidad entre el servicio público del transporte y los derechos fundamentales de miles de ciudadanos en los territorios, donde las Administraciones públicas, en los diferentes niveles de gobierno, deben invertir presupuesto y recursos humanos para garantizar la adecuada prestación del servicio.

Por ello, es necesario exigir a la Administración desde el ámbito político, social y judicial una gestión apropiada de estos asuntos y el cumplimiento del mandato constitucional y los

principios normativos de la Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996 y la Ley 80 de 1993 al momento de otorgar a empresas públicas o privadas en concesión el servicio; así como los propios de la función pública, establecidos en la Ley 489 de 1998 conforme a lo ordenado en el artículo 2 que indica que la norma es aplicable: “ a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos” (Colombia C. d., 1998, art.2). Asimismo, se debe velar por que todas sus actuaciones estén alineadas a los preceptos tanto jurisprudenciales como constitucionales.

De este modo, la prestación del servicio de transporte público, cuenta con un marco jurisprudencial robusto, que ha sido fundamental para abordar las afectaciones que pueden llegar a sufrir los ciudadanos cuando el servicio no cumple con los parámetros constitucionales y legales, lo que tiene implicaciones de gran importancia en el ámbito social en la calidad de vida de las personas y, por otro lado, presupuestal y de desarrollo para los entes territoriales.

A modo de conclusión, el desarrollo jurisprudencial del concepto de transporte público terrestre conlleva a que se otorgara el carácter de esencial con el fin de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos que tienen conexidad con la prestación del servicio, así mismo, si bien el interés común por regla general debe prevalecer en la prestación del servicio, jurisprudencialmente se ha desarrollado la figura de acciones afirmativa la cual permite que la prestación incluya a grupos minoritarios o vulnerables.

Ahora bien, si se está abarcando el carácter esencial del transporte público por su relación con la protección de otros derechos, también es necesario abarcar el derecho a la ciudad como un tema de análisis teórico reciente que busca hacerle frente al conjunto de temáticas propias de las

ciudades actuales, asignándoles una función social previendo su uso equitativo (Correa Montoya, 2010, pág. 5). Esto implica que este derecho en elaboración tenga conexidad con derechos de primera generación en el ámbito civil, de segunda generación en lo económico, social y cultural, e incluso de tercera generación. De esta forma, en la siguiente sección se desarrolla este concepto en relación con la prestación del servicio público de transporte.

2.2. El derecho a la ciudad: transporte y movilidad urbana

El derecho a la ciudad, planteado por primera vez por Henri Lefebvre en el texto el derecho a la ciudad (Lefebvre, 2020), se puede entender como:

Derecho de todos los habitantes, presentes y futuros, permanentes y temporales, a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar de ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna, que deben compartirse y pertenecer a todos los miembros de la comunidad. ([ONU-Habitat], 2020, pág. 3)

Al respecto también se ha señalado que:

El derecho a la ciudad como un derecho humano emergente, que se encuentra relacionado con principios y normas del Estado social de derecho; por lo tanto, es considerado como un derecho nuevo, un derecho que amplía los contenidos de otros derechos humanos tradicionales, y un derecho que había sido olvidado y que renovó sus contenidos. (Gnecco Quintero, 2020, última página)

En ese sentido el concepto de derecho a la ciudad apuesta en reposicionar al hombre como protagonista de la ciudad que él mismo ha creado, en tanto ésta incide en la cotidianidad de aquel,

tanto con su entorno, como con sus pares. Si bien el derecho a la ciudad no está consagrado en una norma internacional, diversas organizaciones internacionales han generado discusiones alrededor de este concepto, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); el Programa de las Naciones Unidas para Asentamientos Urbanos (UN-HABITAT) en 2005; la Unión Europea en el 2000, por medio de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad; y la Carta de Derechos Humanos de Gwangju en 2012.

Así mismo se ha resaltado el papel de los movimientos sociales aunados con organizaciones internacionales como la Coalición Internacional para el Hábitat y organización no gubernamentales, al respecto se ha dicho lo siguiente:

Las organizaciones y los movimientos sociales urbanos en América Latina han colocado la necesidad del reconocimiento del derecho a la ciudad como respuesta estratégica a la exclusión social y a la segregación espacial. Un amplio número están articulados dentro de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC), en la que participan también organizaciones no gubernamentales, académicos y activistas, quienes elaboraron la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad como un instrumento para promover que sociedad civil, gobiernos nacionales y locales y organismos internacionales, asuman compromisos y tomen medidas para construir “ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables”, donde las personas puedan vivir con dignidad. (Ziccardi, 2019, pp. 86-87)

El derecho a la ciudad no solo implica cuestiones relacionadas con la vivienda, sino que se extiende a aspectos fundamentales como la movilidad, el transporte y la accesibilidad. Por ello, se concibe al transporte público como uno de los pilares del derecho a la ciudad. En efecto, el derecho a la ciudad no se limita a una vivienda o a planes de ordenamiento territorial, sino que va más allá,

pues comprende todos los elementos que tienen impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de los individuos. Dentro de estos, el acceso a un transporte público en buenas condiciones, así como tarifas accesibles para todos es primordial.

Rodrigo y Schönsteiner comprenden el fenómeno de la ciudad y la movilidad desde dos dimensiones. Una primera dimensión es la instrumental, que incide en el bienestar físico y material, desde aspectos como la accesibilidad, el costo, conectividad, seguridad y tiempo de traslado, entre otros. Por otro lado, una segunda dimensión es la subjetiva, que representa la percepción de bienestar y dignidad humana del ciudadano. De esta forma, los autores concluyen que el concepto de ciudad es la “conjunción de ambas dimensiones, instrumental y cualitativa/simbólica que se juega la calidad del servicio y el aporte de los sistemas de movilidad al bienestar individual y colectivo, así como al goce efectivo de derechos y al cierre de brechas de desigualdad” (Rodrigo Martínez & Schönsteiner, 2022, pág. 12 y 13).

El autor Jordi Borja en su texto Ciudad como derecho (Borja, 2004), contempla tres aspectos que son pilares de este derecho, los cuales son reiterados por Lucas Correa Montoya (Correa Montoya, 2010, págs. 135-136). El primero es el físico, que abarca derechos al lugar, a la movilidad, centralidad, accesibilidad, entornos adecuados, espacios públicos. El segundo es el individual, que entiende al ciudadano como un individuo que comprende el definir libremente un proyecto de vida, así como no vivir alejado en espacios invisibles y sin cualidades. Finalmente, el tercer pilar es el colectivo, que concibe al ciudadano como integrante de una comunidad con intereses compartidos en ámbitos políticos, sociales, culturales y participativos. Este enfoque resalta la importancia de la interacción con el Estado, impulsando la participación activa en

espacios reales donde se debatan y definan decisiones trascendentales, así como en procesos de gestión que correspondan a la Administración pública.

Ahora bien, un aspecto que critica Correa Montoya (Correa Montoya, 2010) es que Borja no hace mención a los DESC de manera específica, sino que señala que dichos elementos de la ciudad inciden en la garantía de los derechos humanos de la población. Con esto, una vez más se denota la nueva tendencia de dar preponderancia a la perspectiva humana en las políticas públicas, en asuntos que se creían con poca relevancia, como los normativos y técnico-urbanísticos de la gestión administrativa. Así lo evidencia Rodrigo y Schönsteiner:

En tal sentido, la idea misma del derecho a la ciudad, que se desarrolla brevemente en la sección I.D.4, supone la resolución de estas carencias y desigualdades mediante políticas que incorporen un enfoque de derechos y de género que permitan vincular el diseño de estos sistemas con el goce efectivo de Derechos Económicos, Social, Culturales y Ambientales (DESCA). (Rodrigo Martínez & Schönsteiner, 2022, pág. 13)

En el año 2003, se realizó la primera versión de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. La segunda versión se desarrolló en 2005, la cual tuvo puntos importantes que se desarrollan a continuación.

En primer lugar, se consideró que el derecho a la ciudad tiene un núcleo con tres elementos básicos: el acceso en igualdad de condiciones, la participación democrática de los habitantes y la realización de los derechos y libertades fundamentales (Correa Montoya, 2010, pp. 14-15).

En segundo lugar, por medio de su artículo XIII, la Carta se consagró expresamente el derecho al transporte público y de la movilidad urbana. Al respecto, se resaltan dos de los tres numerales que componen dicho artículo:

1. Las ciudades deben garantizar a todas las personas el derecho de movilidad y circulación en la ciudad, de acuerdo a un plan de desplazamiento urbano e interurbano y a través de un sistema de transporte público accesible, a precio razonable y adecuados a las diferentes necesidades ambientales y sociales (de género, edad y discapacidad)

(...)

3. Las ciudades deben promover la remoción de las barreras arquitectónicas, la implantación de los equipamientos necesarios en el sistema de movilidad y circulación y la adaptación de todas las edificaciones públicas o de uso público y los locales de trabajo y esparcimiento para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad. (Mundial, 2012, art. 13)

Esta consagración es relevante porque, a pesar de su redacción sencilla, se convierte en un hito, debido a que en el contexto del derecho a la ciudad se reconoce la importancia del transporte público como ámbito que materializa derechos humanos y, en consecuencia, determina una serie de responsabilidades a las Administraciones públicas en su garantía al momento de implementar medidas legislativas y políticas públicas (Rodrigo Martínez & Schönsteiner, 2022, pág. 20).

Aun así, pese a su relevancia, actualmente no pasa de ser un desarrollo académico sin fuerza vinculatoria para los Estados. Concretamente este derecho desde el enfoque internacional es simplemente un *slogan* u objetivo, ya que no está consagrado normativamente como un derecho

humano reconocido, por tanto, carece de autonomía. Es por esto, que para su reconocimiento deberá asociarse con otros derechos humanos que actualmente son reconocidos internacionalmente ([ONU] O. d., 2017), o aplicarse a través de su conexidad con derechos fundamentales desde el ámbito interno de cada Estado a modo de garantizar su protección.

Ahora bien, existen otros instrumentos internacionales que sí son vinculantes para los Estados, los cuales fomentan la materialización de ciudades sostenibles alineadas con preceptos sociales, económicos, culturales y ambientales. A través de la Nueva Agenda Urbana ([ONU] O. d., 2017), promovida por la Organización de Naciones Unidas y adoptada en Hábitat III en Quito en el año 2016, se busca promover lineamientos con el objetivo de que exista coordinación a nivel mundial, regional, nacional, subnacional y local en la aplicación de políticas internas, proyectos de diseño, planificación y financiamiento en temas relacionados con fortalecer y promover salubridad, accesibilidad a los bienes y servicios públicos, seguridad, sostenibilidad e igualdad de derechos y oportunidades en las ciudades y los asentamientos urbanos. Lo anterior con fundamento en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración del Milenio, tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, entre otros.

La Nueva Agenda Urbana aborda diversos aspectos relacionados con el transporte público y la movilidad, destacando compromisos clave que promueven sostenibilidad, accesibilidad y equidad.

Acceso inclusivo: El numeral 36 enfatiza medidas para facilitar el acceso de personas con discapacidad al entorno físico de las ciudades, especialmente en el transporte y espacios públicos ([ONU] O. d., 2017)

Conectividad urbana y rural: El numeral 50 fomenta la movilidad y el transporte sostenible promoviendo infraestructuras que conecten zonas urbanas y rurales.

Energías renovables: El numeral 54 impulsa el uso de energía renovable y asequible en la infraestructura de transporte, destacando la atención a las necesidades de grupos vulnerables, como las personas que viven en asentamientos informales ([ONU] O. d., 2017, pág. 19),

Ciudades inteligentes: El numeral 66 propone integrar tecnologías innovadoras en los sistemas de transporte como parte de un enfoque hacia ciudades tecnológicas.

Seguridad vial y planificación sostenible: El numeral 113 aboga por medidas que mejoren la seguridad vial e integren la planificación y diseño de infraestructura de transporte sostenible, considerando especialmente las necesidades de mujeres, niños, jóvenes, adultos mayores y personas en situación de discapacidad.

Acceso equitativo al transporte: El numeral 114 establece el acceso universal a sistema de transporte terrestre, marítimo y urbano que sean seguros, asequibles, accesibles y sostenibles, con atención a cuestiones de género y edad. También resalta prioridades como:

A) un crecimiento significativo de las infraestructuras de transporte público accesibles, seguras, eficientes, asequibles y sostenibles, así como opciones no motorizadas como la circulación peatonal y en bicicleta, a las que se dará prioridad frente al transporte motorizado privado; b) Un “desarrollo orientado al tránsito” equitativo que reduzca al mínimo los desplazamientos, en particular los de los pobres, y prime la vivienda asequible para grupos de ingresos mixtos y una combinación de empleos y servicios; c) Una planificación mejor y coordinada del transporte y el uso de la tierra, que permitiría reducir

las necesidades de viaje y transporte y mejorar la conectividad entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, incluidos los cursos de agua, y una planificación del transporte y la movilidad, en particular para los pequeños Estados insulares en desarrollo y las ciudades costeras; d) Conceptos de logística y planificación del transporte urbano de mercancías que permitan un acceso eficiente a los productos y servicios, reduzcan al mínimo sus efectos sobre el medio ambiente y la habitabilidad de las ciudades y aumenten al máximo su contribución a un crecimiento económico sostenido inclusivo y sostenible. ([ONU] O. d., 2017, pág. 34)

Gestión y regulación del transporte: Los numerales 115 y 116 proponen desarrollar marcos normativos comunes en el plano nacional, subnacional y local para evaluar los beneficios ambientales, económicos y sociales de los sistemas de transporte urbano y metropolitano. También destacan la importancia de establecer relaciones contractuales claras y transparentes entre gobiernos locales y prestadores del servicio, así como mejorar la coordinación entre los departamentos de transporte y de planificación urbana y territorial, promoviendo apoyo en el afianzamiento de conocimiento y logística para implementar o hacer cumplir los marcos normativos y de planificación del transporte.

Con esto vemos que los compromisos de la Agenda Urbana en materia de transporte son amplios y requieren una verdadera coordinación entre los diferentes niveles de cada Estado para materializarse: La Administración pública local, como la encargada de garantizar el servicio de transporte público; la comunidad, como receptores o usuarios de los beneficios que la prestación adecuada del servicio genera en sus derechos económicos, sociales y culturales; la Administración nacional, brindando el apoyo financiero y técnico al Gobierno local; y, finalmente, los organismos

internacionales, brindando acompañamiento, recomendaciones y recursos, en consonancia con los compromisos pactados en la Nueva Agenda Urbana del 2016, tal y como lo señalan Schiavo, Gelfuso, & Vera:

Es posible afirmar, que la promoción del derecho a la ciudad y el consecuente impulso de políticas públicas urbanas para ciudades “más justas, sustentables y democráticas”, cimentó una alianza de principios entre municipios, agencias públicas nacionales y organismos internacionales. (Schiavo, Gelfuso, & Vera, 2017, pág. 306)

De esta forma, los postulados de la nueva agenda urbana influyen en la formulación de compromisos internacionales, nacionales y locales. Estos compromisos han orientado esfuerzos hacia el mejoramiento de la movilidad y el transporte en las ciudades, integrando una dimensión social que promueve la igualdad y el bienestar como elementos clave para garantizar el pleno goce de derechos.

Asimismo, la Administración pública no es ajena a los nuevos postulados que le imponen mayores responsabilidades para garantizar el derecho a la circulación de toda la ciudadanía, considerando las implicaciones sociales, económicas y ambientales previamente mencionadas en este texto. En este sentido, además de implementar directrices orientadas a la protección de derechos, resulta fundamental que la Administración, especialmente los entes territoriales, lleven a cabo proyectos enfocados al transporte y prioricen la obtención de recursos de financiamiento necesarios para la construcción y operación de sistemas de transporte público, asegurando así su sostenibilidad y eficacia.

En el próximo capítulo, se analizarán minuciosamente los mecanismos de financiamiento del transporte público, a los cuales pueden acceder los entes territoriales como los primeros prestadores del servicio, explorando su relevancia y las alternativas disponibles para su implementación.

3. MECANISMOS DE FINANCIACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO POR ENTES TERRITORIALES

Este capítulo abarca las fuentes de financiación contempladas normativamente desde la vigencia de la Constitución de 1991, con las que cuentan los entes territoriales para financiar proyectos de movilidad y transporte, considerando su categoría, población y presupuesto. La importancia de la financiación reside en que mediante esta se consolida el principio de autonomía territorial⁴, regulado a través del artículo 362 de la Carta Política, que faculta a las entidades territoriales para gestionar libremente sus intereses. Además, el Tribunal Constitucional reitera la libertad financiera como un precepto que garantiza su autonomía (Sentencia C-533/05, 2005)

El financiamiento de los sistemas de transporte es un tema álgido que puede generar controversia para las finanzas de la Nación y los municipios, pues requiere grandes erogaciones presupuestales, no solo para su construcción e implementación, sino también para su funcionamiento. A pesar de que el ordenamiento jurídico colombiano contempla mecanismos de financiación para este sector, estos tienden a ser insuficientes para colmar el rezago en transporte público que predominó durante el siglo XX y que aún se presenta en la mayoría de los municipios, lo cual se justifica por el hecho de que un gran porcentaje del gasto local no es autónomo, estando

⁴ De conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de Colombia “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de **República unitaria**, descentralizada, con **autonomía de sus entidades territoriales**”

sujeto a los recursos provenientes de las transferencias de la Nación con destinaciones específicas (Iregui, Ramos, & Saavedra, 2001, pág. 3)

Otra justificación para este rezago es la ausencia histórica de inversión en este sector, tanto de instituciones públicas como privadas expuesto así:

La inversión pública en infraestructura ha sido históricamente pobre y la privada, por factores institucionales, no ha sido suficientemente estimulada. Y esto se suma a un contexto geográfico complejo, a unos centros de demanda alejados entre sí (...) Los bajos niveles de inversión pública, en especial durante la década de los años noventa, obedecen a un criterio que privilegia la inversión social sobre la productiva. (Yepes, Ramírez, & Villar, 2013, págs. 14 -15)

Al respecto, se plantea que la prolongación de dicho atraso desde la vigencia de la Constitución de 1991 también obedece al aumento de la inversión social, que se vuelve inflexible, mientras que la inversión enfocada en infraestructura contaba con rubros presupuestarios más flexibles, lo que permitía sufragar gastos adicionales con el presupuesto destinado a infraestructura. (Yepes, Ramírez, & Villar, 2013)

No obstante, dicho panorama ha tenido una evolución favorable, aunque de manera gradual y no al ritmo esperado. Esto ha sido posible gracias a la expedición de normas por parte del Gobierno Nacional, incluyendo los planes nacionales de desarrollo como la Ley 1753 de 2015, la Ley 1955 de 2019, la Política para Mejorar el Servicio de Transporte Público Urbano de Pasajeros consignada en el CONPES 3167 de 2002 ([DNP] D. N., 2002) y la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU) consignada en el CONPES 3260 de 2003 ([DNP] D. N., 2003). Estas normas

brindan apoyo técnico y financiero a los entes territoriales, como prestadores directos del servicio, para la implementación de sistemas de transporte en las zonas urbanas desde dos ámbitos: el primero, mediante cofinanciamiento; y el segundo, contemplando nuevas fuentes de financiación para ser aplicadas por los municipios o distritos para obtener los recursos necesarios. No obstante, el mayor reto reside en la operatividad, que no debe encontrarse sujeta, exclusivamente, al régimen tarifario, como se señala a continuación:

A pesar de los avances en la financiación de la construcción e implementación de los sistemas mencionados, aún persisten retos en la financiación de su operación. Como sucede en otros países, en el caso de los SITM en operación se ha evidenciado que los ingresos tarifarios son insuficientes para cubrir la totalidad de los costos operacionales. ([DNP] & Transporte, 2021, pág. 7)

De esta manera, en la actualidad se han concretado unas fuentes de financiamiento para concretar proyectos de transporte público de pasajeros en modalidad terrestre en zonas urbanas siendo estos los principales:

Tabla 5

Métodos de financiamiento territorial para proyectos de transporte terrestre de pasajeros

| |
|--|
| Recursos propios territoriales (rentas propias, precios al público y operaciones de crédito público) |
| Recursos del Presupuesto General de la Nación a través del SGP |
| Recursos provenientes de las fuentes alternativas de financiación |

| |
|--|
| Recursos provenientes de la cofinanciación del Gobierno Nacional al ente territorial |
|--|

Nota: La tabla resume los métodos de financiamiento del transporte a nivel territorial.

Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta que en el primer capítulo se abarcó lo relacionado a los recursos de cofinanciación del Gobierno Nacional al Ente territorial, en las siguientes secciones se abordará lo relacionado con los primeros tres métodos de financiamientos.

3.1. Recursos propios territoriales: las rentas propias, los precios al público y las operaciones de crédito

Los recursos propios son aquellos ingresos corrientes que poseen las entidades oficiales, estando excluidas las transferencias y aporte que se realizan desde el Gobierno Nacional, estos recursos facilitan el financiamiento de sistemas de transporte público. A su vez, es el género de tres especies: las rentas propias, los tributos y las operaciones de crédito público. A continuación se describe cada una.

En cuanto a las rentas propias, estas provienen de explotaciones de bienes propiedad del territorio o de recursos derivados de tributos, a saber, los impuestos, las tasas o las contribuciones. Los tributos son prestaciones pecuniarias obligatorias para los administrados por ser el sujeto pasivo de su imposición. Los tributos son unilaterales, es decir, no requieren de la autorización del ciudadano para su exigencia. Los tributos son el género de tres especies: los impuestos, que son contribuciones a cargo de los particulares, quienes no reciben contraprestación alguna por parte

del Estado; las tasas, que consisten en una remuneración pagada al Estado por un servicio prestado; y las contribuciones, caracterizadas por la obtención de un beneficio para un grupo particular, como sería la construcción de una obra pública como un puente o la valorización que se genere sobre los bienes de un individuo, como consecuencia de la construcción de dicha obra. (Sentencia C-545/94, 1994)

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución, los únicos órganos capaces de establecer tributos son el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales. Asimismo, la Corte Constitucional enfatizó, mediante la sentencia C-269 de 2019, que cuando los tributos son de carácter territorial es función del Congreso establecer lineamientos generales, como lo es la aprobación del tributo y sus elementos estructurales⁵ para que las entidades territoriales, por intermedio de las Asambleas y Concejos, cuenten con un marco de acción para desarrollar la aplicación del impuesto con mayor especificidad (Sentencia C-269/19, 2019)

Por su parte, los precios al público son la retribución de un particular hacia el Estado por la prestación de un servicio o la entrega de un bien, del cual puede obtener una ventaja o utilidad económica frente al resto de la población. Los precios públicos son de libre iniciativa del particular, es decir, son de carácter volitivo y, por tanto, no dependen de la capacidad contributiva del beneficiario y no requieren de aprobación por el Concejo Municipal. De este modo, las entidades

⁵ En la sentencia No. 11001-03-06-000-2014-00024-00 del 2014 expedida por el Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, se contemplaron los elementos estructurales del tributo así: “Tal como se explicó, el principio de legalidad, especialmente en sus componentes de “reserva de ley” y de certeza tributaria, implica que al legislador le compete fijar directamente y de manera clara y precisa los elementos esenciales de los tributos, que de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia son: el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa.”

públicas titulares de los bienes y servicios serán las encargadas de establecer los elementos necesarios para la fijación de estos precios.

Por último, las operaciones de crédito público tienen como objetivo otorgar recursos, bienes o servicios⁶ a una entidad pública, estableciendo un plazo para su pago. Fueron consagradas por medio del artículo 41 parágrafo 2, inciso 1, de la Ley 80 de 1993, y posteriormente desarrolladas, de forma general, en el Decreto 1575 de 2022 y Decreto 1068 de 2015 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a su operación, el artículo 6 de la Ley 358 de 1997 establece que ninguna entidad territorial puede contratar nuevas operaciones de crédito cuando su relación entre intereses y ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo entre la deuda y los ingresos corrientes supere el 100% (Congreso de la República de Colombia, 1997, art. 6). Ahora bien, en el parágrafo primero del mismo artículo establece algunas salvedades a estas restricciones, señaladas por Pazos Galindo & Russi Noguera que se resumen de la siguiente forma:

1. Cuando la operación de crédito sea en moneda local, es necesario no haber suscrito un plan de desempeño y demostrar que se cuenta con la segunda mejor calificación de riesgo.
2. Cuando la operación de crédito sea en moneda extranjera, se deberá demostrar que se cuenta con la misma calificación de riesgo que la nación y estar autorizado por el Ministerio de Hacienda.

⁶ Según el Decreto 2681 de 1993, las operaciones de crédito público no se limitan a la obtención de recursos, sino que también pueden direccionarse a bienes o servicios.

3. Cuando el solicitante sea un distrito o un municipio de tercera a sexta categoría, deberán superar los indicadores, contar con autorización del Ministerio de Hacienda y suscribir planes de desempeño con las entidades financieras (Pazos Galindo & Russi Noguera, 2019).

Dada esta última salvedad y sus requerimientos, con dificultad podrán los entes territoriales de 4, 5 y 6 categoría acceder a este tipo de créditos, toda vez que, como se plasmó anteriormente, se requiere de capacidad de pago por parte del municipio, lo que consecuentemente dificultará que el Ministerio de Hacienda conceda la autorización.

Finalmente existen dos clases de créditos: los internos, que son definidos como aquellos que se celebran entre residentes del territorio colombiano, los cuales son pagaderos en moneda local; y los externos, que son todos los demás que no se acoplen a esta definición (Instituto para el Desarrollo de Antioquia [IDEA], 2013, pág. 17).

3.2. El sistema general de participación: materialización de la descentralización fiscal en Colombia

Se entiende como descentralización fiscal un aumento de transferencias de ingresos corrientes desde el Gobierno central hacia el Gobierno territorial, aumentando las responsabilidades de los municipios y distritos. El proceso de descentralización fiscal tuvo su punto cristizador con la Constitución Política de 1991, a través de sus artículos 356 y 357 (Fainboim Yaker, Acosta Navarro, & Cadena Clavijo, 1994). En esta sección se desarrollan las implicaciones de la descentralización fiscal en el ámbito de la prestación del servicio público de transporte.

Uno de los desarrollos que implicó la descentralización, es el Sistema General de Participación (SGP). El SGP es fundamental para entender como a través de esta metodología se concretaron un la designación de transferencias que recibe el ente territorial para atender diferentes servicios entre ellos la financiación del servicio de transporte.

Según el Acto Legislativo 4 de 2007 y las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, el SGP se distribuye de la siguiente manera: 4% de asignaciones especiales y el 96% restante distribuido en educación (58,5%), salud (24,5%), agua potable y saneamiento básico (5,4%) y propósitos generales (11,6%). A su vez, las asignaciones para propósitos generales se dividen de la siguiente forma: el 17% para municipios menores de 25.000 habitantes y el 83% a todos los municipios (Territorial, 2017).

En el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, se asigna responsabilidades a los municipios de manera directa o indirecta que serán atendidos por intermedio de sus recursos propios o del SGP con el fin de promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal en competencias varias como: servicios públicos, vivienda, agropecuaria, transporte, entre otros.

En cuanto a transporte, por medio del numeral 76.4 se asignan obligaciones a los entes municipales así:

76.4.1. Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o

indirectamente. Las vías urbanas que forman parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la Nación.

76.4.2. Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables. (Congreso de la República de Colombia, 2001, art.76)

Los recursos para el desarrollo de esta normativa se obtienen de la partida denominada Participación con Propósito General (PPG), la cual es especialmente asignada a los territorios para que, conforme a las prioridades establecidas en los planes de desarrollo territorial, se cumpla con lo indicado en el mencionado artículo. Por tanto, el PPG se distribuye como a continuación se explica. Los municipios menores de 25.000 habitantes tienen una asignación de libre inversión del 17%, de los cuales el 60% se distribuye por pobreza relativa y el 40 % por población. (Congreso de la República de Colombia, 2007) Por otro lado, para todos los municipios o distritos, incluidos los menores de 25.000 habitantes, se distribuye el 83% del PPG, de los cuales el 40 % se distribuye por pobreza relativa, el 40 % por población, un 10 % por eficiencia fiscal y un 10 % por eficiencia administrativa⁷.

Ahora bien, pese a que la descentralización fiscal ha tenido vigencia los últimos cuarenta años, el sistema de recursos proveniente de la Nación se mantiene centralizado, lo cual obliga a los entes territoriales a depender del Gobierno nacional para la gestión adecuada de sus necesidades como ocurría en vigencia de la Constitución del 86. Así, se ha señalado que “Transferencias, derivadas de los fondos del Sistema General de Participaciones. Existe gran dependencia de la mayoría de los municipios colombianos a este tipo de transferencias, convirtiéndose en la principal

⁷ El artículo 79 de la Ley 715 de 2001 fue modificado por el artículo 23 de la Ley 1176 de 2007.

fuerza de recursos para los municipios pequeños y medianos” (Caribe, S.F., p. 1). De esta manera, el manejo presupuestal de los grandes proyectos regionales y municipales sigue bajo potestad del Gobierno central, generando que solo se presente una desconcentración en la ejecución realizada sobre el gasto público de la Nación. Lo anterior también esbozado de la siguiente manera:

Aunque el Estado colombiano duplicó su tamaño después de la Constitución de 1991, su estancamiento posterior ha constreñido las transferencias a los departamentos y municipios del país, sin eliminar la fuga de recursos y las ineficiencias en los distintos niveles del gobierno central. (Kalmanovitz, 2023, p. 13)

Por lo tanto, actualmente fue sancionado el Acto Legislativo No. 03 del 2024 (Colombia C. d., 2024), siendo una modificación al SGP, concretamente a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Esta modificación responde a que las transferencias que realiza la Nación a los entes territoriales suelen ser insuficiente para concretar los postulados de autonomía territorial, así como sus obligaciones constitucionales y legales. De esta forma, se propende a un aumento progresivo del 24% al 39,5%. Esta modificación no es inmediata y se contempla la asignación de funciones propias del estamento nacional al ente territorial mediante una Ley de competencias de iniciativa gubernamental, siendo este el aspecto donde recae la mayor responsabilidad pues el Gobierno Nacional deberá compaginar responsabilidades previendo la participación de los actores implicados.

Esta reforma constitucional ha recibido críticas por parte del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF). El CARF ha expresado que dicho aumento, si bien incrementa los recursos que obtienen las entidades territoriales, generaría inflexibilidad de las finanzas públicas, afectando la sostenibilidad y dificultando el cumplimiento de las metas trazadas en la Regla Fiscal en un futuro:

Este Proyecto de Acto Legislativo, en ausencia de nuevas medidas, lleva a una senda de la deuda insostenible. La deuda sobrepasaría su límite en 2037, afectando la estabilidad macroeconómica (...) De aprobarse este PAL, en 2035 el SGP correspondería a más del 8% del PIB, 2,4 pp por encima de la participación proyectada para esa fecha en un escenario sin reforma, La presión de gasto pondría en riesgo la financiación de otras funciones y necesidades del Estado, lo cual tendría repercusiones negativas en las entidades territoriales en tanto limita el gasto que se da desde la Nación a la oferta de bienes y servicios públicos a nivel territorial, Los cambios propuestos no se acompañan con una redistribución de las competencias nacionales y regionales, incrementar las transferencias no fomenta mayores esfuerzos fiscales en las regiones, y puede crear mayor dependencia del nivel central, además, desconoce las capacidades de las entidades territoriales. ([CARF], 2024, pág. 17)

Así mismo, el Banco de la República, en concordancia con lo expuesto por el CARF, advierte que esta reforma podría aumentar la vulnerabilidad de las finanzas públicas, ya que implicaría un mayor esfuerzo en el ajuste del gasto del sector central y restringiría la capacidad de realizar ajustes fiscales cuando sea necesario. Además, señala que, aunque la redistribución de funciones conlleve la eliminación de entidades del Gobierno nacional, persisten riesgos en la sostenibilidad fiscal debido a la baja gestión y ejecución en varias regiones. En consecuencia, el apoyo del sector central seguiría siendo fundamental para que los territorios puedan garantizar la prestación de bienes y servicios, como ocurre actualmente. Sobre esto, se afirma: “Incluso para las ciudades con mayor capacidad administrativa, resulta difícil que el Gobierno pueda dejar totalmente el apoyo que viene dando mediante vigencias futuras a las grandes inversiones en sistemas de transporte masivo y de infraestructura en general” (Toro & Carranza, 2024, párr.10).

Frente a este panorama, ahora le corresponde al Congreso de la República aprobar la Ley de distribución de competencias mediante la cual se debe promover mecanismos que fortalezcan la descentralización fiscal y autonomía territorial sin comprometer la estabilidad de las finanzas públicas. De lo contrario, podría avanzar una reglamentación de competencias sin criterios técnicos de ámbito macroeconómicos, lo que en el futuro podría traducirse en un mayor atraso de las regiones, el deterioro de las finanzas públicas y, como ha sucedido en el pasado, una mayor dependencia de los territorios hacia la Nación. Esto último ocurriría al transferirles a los territorios un mayor presupuesto y más responsabilidades, pero sin garantizar su capacidad y experticia para ejecutarlo adecuadamente, toda vez que la asignación de recursos debe acomodarse a las necesidades de cada región entendiendo sus diferencias estructurales y socioeconómicas (González, Muñoz, Baizer, & Benavides, 2024).

3.3. Otras formas de financiación

Por otro lado, a través del artículo 97 de la Ley 1955 de 2019 se establecieron otras figuras a través de las cuales, la Administración local podrá financiar el transporte público, los cuales se enuncian a continuación:

a) Los recursos propios territoriales establecidos en el numeral primero, provenientes de las rentas y recursos de capital, para promover la sostenibilidad de los sistemas de transporte, en planes de mediano y largo plazo, con el fin de evitar afectaciones futuras por no haberse planificado de manera eficiente los recursos para sostener el sistema.

b) La contribución por el servicio de parqueaderos., fundamentada en el numeral 2 del artículo 97 y consistente en realizar un aporte económico por el uso de parqueaderos públicos

- c) El estacionamiento en vía pública conforme al numeral 3.
- d) El acceso a zonas con restricción vehicular, en el numeral 5.
- e) Multas por infracciones de tránsito establecida en el numeral 6 y de las cuales se podrá destinar 60% de lo recaudado a proyectos del sector movilidad.
- f) Modificación de las tarifas de los servicios de transporte público complementarios, consagrada en el numeral 7, donde se busca aplicar factores tarifarios que permita la obtención de recursos para la sostenibilidad de los servicios de carácter colectivo o masivo.
- g) El derecho real accesorio de superficie, numeral 8, el cual consiste en que un tercero por su cuenta y riesgo adelante proyectos inmobiliarios en la infraestructura de transporte teniendo como contraprestación el pago a la entidad titular, al respecto los recursos obtenidos son de libre destinación y las construcciones deberán estar en concordancias con las normas urbanísticas y no afectar la operación del sistema de transporte.
- g) Sobretasa a la gasolina o al ACPM, la cual se encuentra en la Ley 488 de 1998.
- h) Ingresos no operacionales de las entidades encargadas de la gestión del sistema de transporte, como las consultorías a terceros, alquiler de locales comerciales o publicidad.
- i) Captura del valor del suelo o también conocido como valorizaciones.
- j) El aprovechamiento económico del espacio público.
- k) valor residual de las concesiones

Además de los mencionados taxativamente en la Ley existe una figura que busca fortalecer el financiamiento del transporte público, estos son los fondos de estabilización tarifaria. La sección siguiente se dedica a abordar a profundidad este método.

3.3.1 Fondos de estabilización tarifaria

Los fondos de estabilización tarifaria (en adelante FET) tienen como objetivo el fortalecimiento del transporte público a través de la creación de una cuenta especial que no tiene personería jurídica, que está adscrita a una entidad pública o privada y cuya administración la ejercerá un agente fiduciario (Martínez Cajas & Trespacios Carrasquilla, 2018, pág. 13). En este sentido, los entes territoriales pueden establecer recursos complementarios por fuera del valor recaudado a través de la tarifa cobrada al usuario. La función esencial de los FET se enmarca en la siguiente definición:

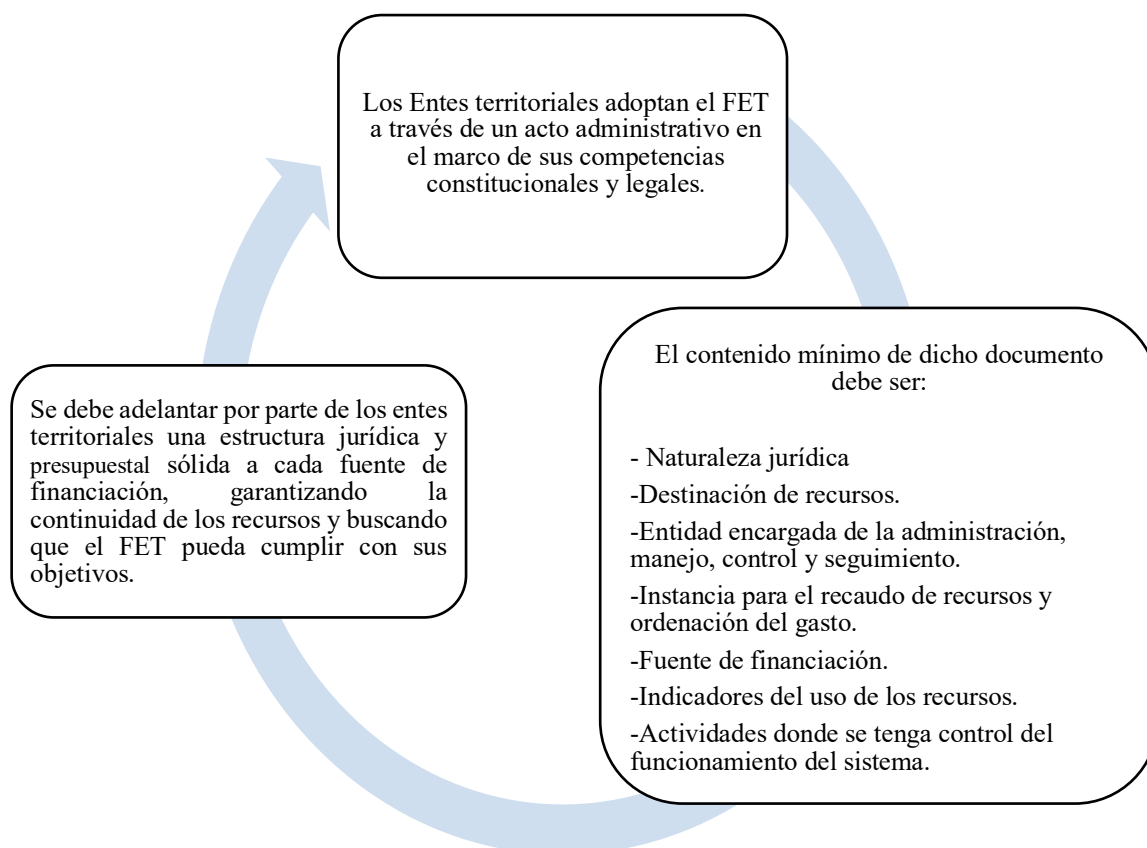
Son instrumentos creados con el fin de optimizar la administración de recursos para suplir las diferencias entre las tarifas técnicas, y las tarifas al usuario de los sistemas de transporte. Su implementación permite garantizar la destinación de los recursos a la sostenibilidad financiera de los sistemas y, a su vez, hacer el seguimiento y control de su utilización ([DNP] & Transporte, 2021, p. 20).

Por ende, se pretende garantizar el adecuado desarrollo del sistema de transporte, cuidando los recursos estatales y evitando que en su implementación se generen cobros excesivos o pérdidas económicas de recursos.

La implementación de los FET tiene tres etapas, las cuales se ilustran en la siguiente grafica.

Ilustración 2

Implementación del Fondo de Estabilización Tarifaria



Nota: La figura sintetiza la gestión para implementar los fondos de estabilización tarifaria.

Fuente: ([DNP] & Transporte, 2021)

Sobre este asunto, el Observatorio Nacional de Logística menciona que la aplicación de un factor tributario en el transporte público complementario consiste en incluir en la tarifa aplicada en el servicio (servicios municipales, distritales y metropolitanos que no están integrados al sistema principal) un ingreso que permita obtener recursos que financien el fondo de estabilización tarifaria (Logística, S.F.). Esto, dado que se procura generar un recurso continuo y fijo que alimente el FET y el mecanismo más adecuado para obtenerlo es a través de la tarifa cobrada al usuario.

Desde el 2011 el FET ha sido implementado por la alcaldía de Medellín como un método de financiación del sistema SITVA, pues este, con el paso de los años, ha requerido de mayor inversión con el fin de mantener un margen de estabilidad en la prestación del servicio. (Secretaría de Hacienda de Medellín, 2023, págs. 62-63) Así, por medio del FET se logran obtener los recursos para cubrir parte de la diferencia entre la tarifa técnica y la tarifa al usuario, las cuales se detallan a continuación.

La tarifa técnica consiste en un cálculo establecido por la Resolución 4350 de 1998, que tiene en cuenta el costo neto por transportar a cada usuario, es decir, los costos mensuales fijos de impuestos, seguro, garajes, gastos administrativos y también los costos variables como el combustible, salarios, llantas, entre otros. (Gavilán Orozco, Otálora Montenegro, & Pérez Rodríguez, 2016) Lo anterior es determinado cada año por la Junta Metropolitana con insumos técnicos. A continuación, se expone la fórmula de la tarifa técnica:

Ilustración 3

Tarifa técnica del sistema de transporte público en Colombia

$$T = \frac{CF_i + CV_i + CC_i}{CE_i * OCP_i * IR_i * R_i * D_i} = 1$$

Nota: La figura ilustra la formula mediante la cual se calcula la tarifa técnica del sistema de transporte. Fuente: (Gavilán Orozco, Otálora Montenegro, & Pérez Rodríguez, 2016)

Las siglas se traducen en lo siguiente: T (Tarifa técnica), CFi (Costos Fijos Mensuales), CVi (Costos variables mensuales), CCI (Costo del capital mensual), CeI (Capacidad Efectiva del Vehículo), OCPi (Porcentaje de Ocupación), Iri (Índice de rotación de demanda), Ri (Recorrido diarios) y Di (Días al mes).

Por su parte, la tarifa al usuario es el costo del pasaje, con base en el Decreto 2660 de 1998, artículos 1 y 2. Esta es fijada por el ente territorial siguiendo los criterios de la Resolución 4350 de 1998 del Ministerio de Transporte, dentro de los cuales se indica que generalmente será inferior a la tarifa técnica (Ministerio de Transporte, 1998). No obstante, en la mayoría de los casos, la financiación de la diferencia resulta en altas erogaciones del presupuesto público territorial, generando una desfinanciación para la prestación adecuada del servicio y con ello la disminución de su calidad.

De esta manera, se requiere de una fuente de financiación clara y estable en el tiempo si se desea que el fondo tenga una proyección a futuro y cumpla su objetivo, es decir, el cubrimiento de la diferencia entre la tarifa al usuario y la tarifa técnica. Al lograr su objetivo consigue, a su vez, la mitigación de la tarifa que pagan los usuarios, la sostenibilidad del sistema y la materialización progresiva de los derechos de los ciudadanos.

3.4. Panorama de los métodos de financiación

A pesar de la existencia de los métodos de financiación mencionados, la mayoría de los municipios que son de categoría 4, 5 y 6 no tienen la capacidad financiera ni técnica para cumplir con su función de garantizar el derecho a la movilidad a través del transporte público en zonas urbanas y rurales. Lo anterior se corrobora mediante el informe sobre competitividad mundial del 2019 realizado por el Foro Económico Mundial, donde, en términos de calidad de vida, Colombia ocupa el puesto 104 de 141 economías, respecto de lo cual, se señala: “La infraestructura de transporte rural insuficiente (cobertura limitada, mala calidad) exacerba la pobreza y dificulta el acceso a servicios esenciales como atención médica, educación, mercados e instalaciones básicas” (Ivarsson, Canon Rubiano, & Murgui Maties, 2023, párr. 3).

De esta manera, las grandes ciudades sí han tomado ventaja de estos mecanismos de financiación logrando cierto nivel de formalización del servicio de transporte público, apoyándose del Gobierno Nacional que brinda un porcentaje máximo de financiación de 70% y materializándose por medio de Sistemas Integrado de Transporte Público Masivo (SITMS) y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP). Además, en el CONPES 3991 de 2020, se dejó consignado el avance en la implementación de la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU), donde al 2019 se han comprometido por parte de la Nación recursos por un valor de 33,8 billones, y por parte de los entes territoriales por un valor de 15,9 billones ([DNP] C. N.-D., 2020).

Estas sumas han permitido avances en la concretización de 8 Sistemas Estratégicos de Transporte Público en ciudades como: Pasto, Santa Marta, Valledupar, Popayán, Montería, Neiva, Armenia y Sincelejo); 8 Sistemas Integrados de Transporte Masivos en el Área Metropolitana de Pereira, Área Metropolitana de Bucaramanga, Cartagena, Barranquilla, Área Metropolitana del

Valle de Aburrá, Soacha, Cali y Bogotá, y finalmente de carácter férreo con el Metro de Bogotá, Regiotram de occidente y Troncales alimentadoras PLMB, precisando que en estas cofinanciaciones no está presente la del metro de Medellín, toda vez que este es anterior a las mencionadas (Social & [DNP], 2020, págs. 42-44). Sobre este asunto, las tres ciudades que mayor financiación han obtenido al 2020 son Bogotá, Cali y Soacha (Social & [DNP], 2020, pág. 43).

Sin embargo, la sostenibilidad del sistema requiere con el paso del tiempo una inyección mayor de recursos, toda vez que no es posible cubrir el valor de su formalidad, tales como los costos laborales, sistema de recaudo, gastos de mantenimiento, utilidad de los operadores privados y pago a los gestores del sistema: “Los costos de la formalidad son mucho mayores que los de la informalidad. En el caso de Bogotá cada pasajero del servicio zonal del Sitp cuesta del orden de \$5,300 (16% más que en 2022). El costo del Sip provisional hasta 2020 era de \$1,850 del orden de \$2,500 de 2023. Es decir, en el caso de Bogotá la formalización cuesta 112% más que el costo de la semiformalidad” (Hidalgo, 2023, párr. 9). Así, se evidencia que el pago de la tarifa que realiza el usuario es insuficiente, siendo uno de los aspectos que más ha influido en la dificultad de su sostenibilidad.

Esto también fue evidenciado en el CONPES 3991 de 2020 donde nuevamente se reitera lo expuesto en este capítulo con relación a la diferencia entre la tarifa al usuario y la tarifa técnica, que genera descompensaciones presupuestales a las finanzas territoriales y esto se expone así:

A pesar de las inversiones para la construcción de los sistemas, se presentan dificultades para la financiación de su operación. Los ingresos percibidos vía tarifa no han sido suficientes para cubrir estos costos, esto debido a la dificultad para alcanzar las demandas proyectadas de los SITM (...) así mismo, la insuficiencia de recursos para la operación se

explica por las diferencias negativas entre los costos asignados a los pasajeros (tarifa al usuario) y los costos de operación del servicio (tarifa técnica). (Social & [DNP], 2020, pág. 44)

Lo anterior se resume en que, los ingresos recibidos por la prestación del sistema resultan insuficientes para garantizar su calidad. Tan es así que, a pesar de que en la Ley 2294 de 2023 se contempló, entre otras medidas, en el artículo 183 el cubrimiento del 50% del costo del capital de los SITMS y SETPS la necesidad de mayores recursos seguirá intacta, por esta razón, se requiere determinar mecanismos permanentes y viables de financiación por parte de la finanzas territoriales que logre garantizar una continuidad en el tiempo del sistema (Hidalgo, 2023)

3.5. Gratuidad en el transporte público

Recientemente se ha generado una discusión de ámbito administrativo y presupuestal relacionado con una propuesta que busca garantizar el uso y acceso del transporte público a todas las personas que lo necesiten, sin tener que realizar el pago de la tarifa por su uso, sin incurrir en los déficits presupuestales que implica prestarlo por parte de la entidad pública o privada encargada, pues no existirían evasiones. Al respecto se debe puntualizar lo siguiente.

Silvia Barrante, siendo asistente de proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo, se ha pronunciado sobre este tema y ha mencionado que el transporte público en Latinoamérica para una persona de escasos recursos corresponde al 30% de su salario, lo cual constituye un tercio de su ingreso en ir y volver del trabajo; así mismo, ha determinado que el transporte público se rige por cuatro pilares: eficiencia, amigable con el medio ambiente, seguro y accesible a todas las

personas. (Barrantes, 2019) En la realidad, tres de los cuatro pilares son difíciles de concretar por los costos y gestión que requiere.

El transporte gratuito busca colmar las problemáticas de accesibilidad y eficiencia. No obstante, la financiación de los costos que se generan por la infraestructura y la tarifa, siempre deben cubrirse por parte de algún gestor, en el caso colombiano, principalmente por el Gobierno local, pues es la célula del esquema territorial por su proximidad con las personas, como lo consagra la Ley 136 de 1994 en su artículo 1 y artículo 3, numeral 1 y 3, donde se desarrolla la naturaleza y funciones de los entes territoriales (Congreso de la República de Colombia, 1994). Dicha gestión no es individual, pues, por el contrario, tiene el acompañamiento de particulares en la prestación y, según el caso, del Departamento y el Gobierno nacional, en lo referente a la financiación de la infraestructura.

Ahora bien, Barrantes plantea dos modelos que permitirían tener un sistema de transporte sostenible en su financiación: El primero consiste en un fondo público⁸ compuesto por el pago de impuestos, asimilándose a lo que es el FET y el segundo modelo funciona mediante acuerdos municipales con privados para que estos presten el servicio en unas rutas determinadas, donde el tráfico de usuarios sea mayor o con mayor relevancia.

Con respecto a los modelos, Barrantes analiza sus ventajas y desventajas de la siguiente manera. Entre los beneficios, destaca un embarque más ágil y tiempos de espera reducidos, la posibilidad de que los usuarios accedan a comercios que antes no frecuentaban, mayor

⁸ De la iniciativa de la gratuidad del transporte público se tuvo como casos exitosos a Chengdu en China y Luxemburgo, sin embargo, un caso no exitoso fue Hasselt en Bélgica quien tuvo que retomar el cobro de tarifas. Información obtenida de <https://blogs.iadb.org/transporte/es/transporte-publico-gratuito-una-estrategia-de-movilidad-urbana/>

accesibilidad para personas de bajos recursos, reducción de la congestión vehicular, integración social y mejoras en la calidad del ambiente y la salud pública, siempre que se utilicen fuentes de energía limpia. Sin embargo, también identifica desventajas significativas, como las altas inversiones necesarias para la construcción y operación del sistema, el riesgo de colapso en las rutas debido al incremento de pasajeros, posibles recortes en momentos de crisis y déficits en los ingresos, factores que deben considerarse cuidadosamente al evaluar la viabilidad del transporte público gratuito (Barrantes, 2019).

Al respecto, es importante precisar que la implementación en Colombia de modelos extranjeros exitosos debe analizarse con cautela, ya que la simple adopción de un sistema no garantiza su adecuada adaptación a la realidad social, económica y de desarrollo del país. Si bien la propuesta de transporte público gratuito permitiría el acceso universal sin restricciones y fortalecería el ejercicio de derechos fundamentales, en particular los DESC, como se ha argumentado en este texto, no representa una solución integral al problema de movilidad ni asegura estabilidad a largo plazo. Para que un sistema de este tipo sea viable, es fundamental contar con una regla fiscal estricta que garantice fuentes de financiamiento claras y sostenibles, asegurando así su funcionamiento continuo, con calidad y en condiciones óptimas.

Así mismo, la gran magnitud de estos proyectos compromete responsabilidades entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Local, pues más allá de corresponder a un simple término como “movilizarse” o la actividad de “transportar”, de estos términos se desprenden conceptos como interés público, bienestar general, bienestar particular, dignidad humana, servicio público esencial, entre otros (Guillén, 2011, p. 20)

De esta manera, a modo de ejemplo y con el fin de ir de lo general a lo particular y concreto, se analizará en el siguiente capítulo en qué medida el área metropolitana del Valle de Aburrá, desde el enfoque de movilidad y transporte mediante el Sistema Integrado del Transporte Público y en su medio prestacional a través de la empresa pública Metro de Medellín, ha sido capaz de cumplir con los postulados que exige prestar un servicio público de carácter esencial.

4. EL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ Y SU ROL EN LA MATERIALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL DE TRANSPORTE TERRESTRE

En los capítulos anteriores se abordó el régimen del transporte público terrestre de pasajeros en vigencia de la Constitución de 1991. De este análisis se destacaron cuatro puntos relevantes. El primero fue la asignación de competencias directas a los entes territoriales para garantizar la prestación del servicio. En segundo lugar, se permitió el apoyo técnico y financiero por parte del Gobierno Nacional a los entes territoriales a través de la cofinanciación. El tercer punto fue el reconocimiento del transporte público terrestre como un servicio público esencial, tanto legal como jurisprudencialmente. Esto les asignó a los entes territoriales la responsabilidad de garantizarlo, desde lo colectivo a lo particular, con preponderancia hacia los grupos vulnerables, y en consonancia con los postulados del derecho a la ciudad y la agenda urbana. Finalmente, el cuarto aspecto mencionado fue el relativo a los mecanismo de financiamiento del transporte público, los cuales permiten a los entes territoriales garantizar la esencialidad del servicio y el interés general. (Constituyente, 1991)

El reconocimiento de las dinámicas actuales de carácter económico, demográfico, prestacional y político hace necesario analizar la prestación del servicio público de transporte

terrestre en los territorios desde su integralidad, ya que se trata de un sistema que va de lo general a lo específico. Este proceso comienza con la autoridad nacional de transporte, representada por el Ministerio de Transporte y otras entidades nacionales; continúa con la autoridad de transporte en el territorio (alcaldes o la autoridad única de transporte para las áreas metropolitanas); y, finalmente, culmina con el prestador del servicio, conformado por empresas de transporte público o privado que operan en igualdad de condiciones.

Este sistema se encarga de brindar el servicio bajo tres pilares fundamentales de índole legal y jurisprudencial: el interés general, el carácter esencial para la garantía de derechos y la materialización de los postulados del Estado Social de Derecho.

Si bien, lo ideal sería contar con una competencia sana entre empresas públicas y privadas para la prestación del servicio de transporte, la realidad es que, en las grandes ciudades de Colombia, la mayoría de los prestadores son empresas privadas que operan a través de contratos de concesión donde se asigna por parte de la autoridad de transporte unas rutas específicas.

Ejemplo de esto son los sistemas MIO, en Cali, Megabús, en Pereira, Metrolínea, en Bucaramanga, Transcaribe, en Cartagena, Transmetro, en Barranquilla, y TransMilenio S.A., en Bogotá, siendo este último el principal exponente de este modelo. Al respecto, Vergara Benedetti expresó:

Este modelo es operado por empresas privadas a quienes se les otorga un contrato de concesión para operar las troncales que han sido construidas. TransMilenio debe tenerse en cuenta como un nuevo modelo de transporte urbano, en el que participan, tanto entidades públicas como la empresa privada. En este sentido, el sistema debe entenderse como un

modelo mixto, con una lógica capitalista que logre que se presente un servicio adecuado y que sea rentable económicamente. Por el lado público esta Transmilenio S.A., la cual es una empresa comercial e industrial del Estado (...) tiene, entre sus tareas, planear, organizar, controlar y definir el sistema, así como conceder las operaciones. El manejo del dinero que es recaudado se hace a través de una fiducia. La infraestructura del sistema también corre por cuenta del Distrito.(...) Por otro lado está el sector privado, encargado de la operación el servicio y del recaudo del dinero. (Vergara Benedetti, 2010, p. 21 y 22)

En este sentido, la presencia del sector público en esta modalidad es escasa, específicamente en lo que se relaciona a la operación del servicio. Además, presenta algunos problemas en su funcionamiento⁹ y pocos casos de éxito, dentro de los cuales, el más representativo es el de la Empresa Metro de Medellín Ltda.

De esta forma, el objetivo de este capítulo es revisar el engranaje local para prestar el servicio de transporte, ampliando su acceso a la ciudadanía a través de la Empresa Metro de Medellín Ltda., siendo un ejemplo de la materialización del carácter esencial del transporte público de pasajeros en el territorio. Lo anterior, respecto a que Metro de Medellín Ltda. es una empresa con participación y de propiedad totalmente pública, lo que representa una excepción a la regla general. Esto es aún más particular en un contexto donde se percibe que la gestión pública es lenta e ineficiente¹⁰ (Páez Pérez & Silva Ruiz, 2010, p. 44 y 45). Y dado que este servicio tiene un alto impacto social que exige una participación y compromiso mayor de la administración pública.

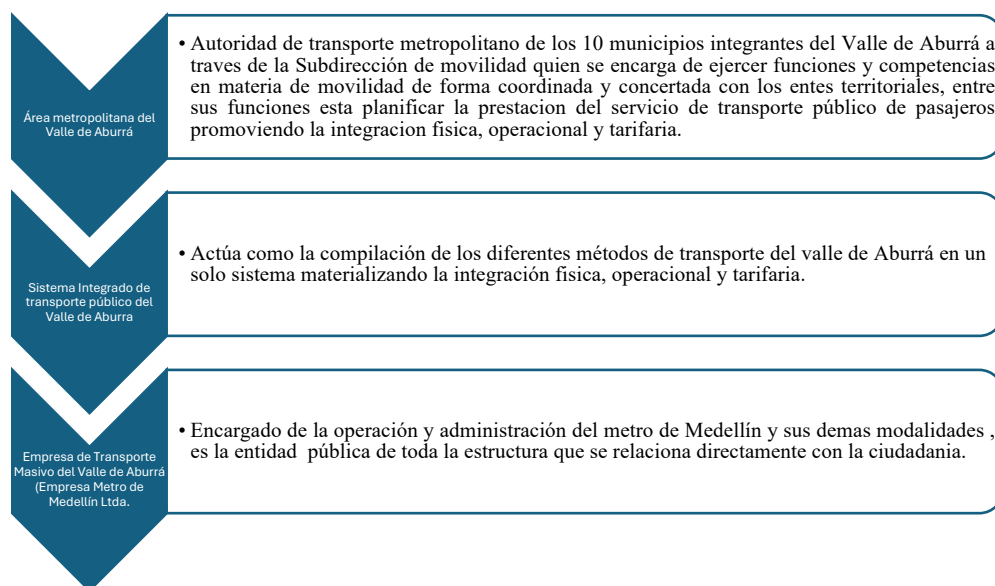
⁹ Sentencia No. 11001333400620200015501. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual declaró nulo el artículo 91 del Acuerdo 761 de 2020 mediante el cual se creaba la Empresa de transporte público de Bogotá (La Rolita)

¹⁰ “En la relación entre privatización y eficiencia se da por sentado que las empresas públicas son menos eficientes que las empresas privadas entonces no producen bajo unos criterios de optimización. La ineficiencia se debe básicamente a la relación agente-principal y a la naturaleza del sector público, pues se presume carente de incentivos para reducir costos y de ser bastante permeable a las presiones políticas de los grupos de interés (realpolitik). Si adicionalmente se supone que la privatización

Para ello, esta primera sección analiza lo relacionado con el desarrollo de las figuras de área metropolitana y región metropolitana. Luego, se enfoca propiamente en detallar, desde el ámbito local, las figuras que integran el engranaje prestacional del transporte en la región del Valle de Aburrá compuesto por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (en adelante, AMVA), el Sistema Integrado de transporte público del Valle de Aburrá (SITVA) y la empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá o Empresa Metro de Medellín Ltda. (en adelante Empresa Metro de Medellín). En la gráfica a continuación se describe brevemente el rol de cada una.

Ilustración 4

Competencias de entes públicos locales para la prestación del transporte



Nota: La figura ilustra someramente las competencias en transporte de los entes públicos locales. Fuente: Elaboración propia.

promueve la competencia y produce una regulación eficaz, se superaría aquella concepción según la cual “las empresas estatales... son ineficientes, derrochadoras, que producen bienes y servicios de baja calidad a costos muy elevados” como lo propone Kikeri (2004)” (Páez Pérez & Silva Ruiz, 2010, pp. 44-45)

4.1. El área metropolitana como respuesta del derecho administrativo al aumento demográfico urbano

La figura de área metropolitana surge en el siglo XX en Estados Unidos, donde se le denomina Distritos Metropolitanos. Su creación es consecuencia de la expansión de las ciudades, del desarrollo económico y social y del crecimiento demográfico; de allí que se acuñó el término de “intensidad metropolitana”. En ese sentido, las áreas metropolitanas se definen como una relación funcional donde prima una interrelación entre el núcleo principal y los secundarios, asimismo su origen proviene en que “la ciudad original, cualquiera haya sido su tamaño y sus límites históricos, crece y los sobrepasa, cubriendo los territorios adyacentes” (Valenzuela Van Treek, 2006, sección introd.). El modelo de áreas metropolitanas ha sido implementado alrededor del mundo, pues, más que un concepto de ciudad, integra un fenómeno territorial, económico y humano. (Uzal Tresandí, 2010, págs. 267-269)

En Colombia, las áreas metropolitanas (en adelante, AM) fueron inicialmente reguladas en el Decreto Legislativo 3104 de 1979, siendo incorporadas en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto Ley 1333 de 1986, desde el artículo 348 al 373. Posteriormente, este fue derogado por el artículo 30 de la Ley 128 de 1994, la cual sería derogada por el artículo 42 de la Ley 1625 de 2013, que es la normativa actual que consagra el régimen de las áreas metropolitanas.

En el artículo 2 de la Ley 1625 de 2013 se define a las AM. De esta forma, se les otorga una mayor amplitud a la inicialmente establecida en 1979, en los siguientes términos:

Las áreas metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada. (Congreso de la República de Colombia, 2013, art.2)

Al respecto, se precisa que, si bien, las AM tienen similitud con los entes territoriales como municipios o departamentos, toda vez que gozan de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad administrativa y régimen fiscal especial, no hacen parte de la categoría de entidades territoriales contemplada en la norma constitucional. De este modo, el término legal asignado a esta figura es el de entidad administrativa de derecho público, conforme al artículo 2 de la Ley 1625 de 2013. (Congreso de la República de Colombia, 2013)

La forma de organización de las AM permite la gestión coordinada de grandes proyectos que tengan incidencia en los municipios que la componen, como lo puede ser un sistema de transporte. Sobre esto, los artículos 6 y 7 de la Ley 1625 de 2013 establecen las siguientes competencias y funciones frente a este sector. A continuación se explica su contenido:

Racionalizar la prestación de servicios públicos que están a cargo de los municipios que la integran, la ejecución de infraestructura vial o proyectos de interés social del AM; coordinar, racionalizar y gestionar los servicios públicos de carácter metropolitano; participar en la constitución de entidad públicas; mixtas o privadas destinada a la creación de servicios públicos; formular políticas públicas de movilidad regional; ejercer la función de autoridad de transporte

público en su jurisdicción, formular y adoptar instrumentos para la planificación y desarrollo del transporte metropolitano, planificar la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros promoviendo la integridad física, operacional y tarifaria de las distintas modalidades (Congreso de la República de Colombia, 2013).

Al respecto, se enfatiza cómo las funciones en materia de transporte son amplias, pues se busca una gestión coordinada que permita a las entidades territoriales que hacen parte del AM, en el margen de su autonomía territorial, implementar un modelo de colaboración que combine esfuerzos económicos y técnicos para proyectos de transporte en común que beneficien a la población de cada municipio integrante.

A pesar de ser una figura jurídica que permite el desarrollo integrado y coordinado entre las entidades territoriales en aspectos clave, en la actualidad, sólo se cuenta con ocho AM oficialmente reconocidas y configuradas que cumplen con los requisitos establecidos en la Ley, las cuales se describen a continuación.

La primera es el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, establecida en 1980, la cual tiene el mayor número de municipios asociados. Luego se establecieron el Área Metropolitana de Bucaramanga y de Barranquilla, originadas las dos en 1981. Esta tímida acogida estuvo posiblemente motivada por la falta de conocimiento de la figura de las AM, así como la reducida experticia de la mayoría de los municipios en el manejo de sus propias finanzas y el tecnicismo normativo y administrativo que obedecía implementar esta figura.

Posterior a la Constitución de 1991, y ante los resultados sobresalientes de las AM mencionadas, se constituyeron las AM de Cúcuta y Centro de Occidente en 1991, de Valledupar

en 2005, y de Centro Sur de Caldas en 2023. También en 2023 se constituyó el AM del Suroccidente, luego de una consulta popular.

Con respecto a esta última, hubo discusiones sobre si la figura del AM genera que los municipios integrantes pierdan totalmente su autonomía. Lo anterior tuvo como consecuencia que de los 7 municipios que participaron de la consulta popular, 4 optaron por votar negativamente y solo 3 de forma positiva. Por tanto, como resultado se formaliza el Área Metropolitana de Suroccidente, conformada por Cali como municipio núcleo, Jamundí y Puerto Tejada. Lo anterior sólo evidencia que, a pesar de las referencias exitosas como lo son las AM del Valle de Aburrá, Bucaramanga y Barranquilla, se sigue desconociendo, por parte de las administraciones locales y la ciudadanía, los beneficios de las AM, la distribución de competencias, toma de decisiones, y la obtención de los recursos destinados a cumplir con los objetivos conjuntos del área metropolitana.

Por otro lado, existen las que tienen el carácter de no oficiales por no cumplir a cabalidad todos los requisitos exigidos por la norma. Dentro de estas se encuentra la recién creada Región Metropolitana de Bogotá-Cundinamarca, regulada a través de Ley Orgánica 2199 de 2022; esta es una nueva figura administrativa que se analizará más adelante. También se encuentran el Área Metropolitana de Armenia, Área Metropolitana de Cartagena de Indias, Área Metropolitana del Eje Bananero, Área Metropolitana de Girardot, Área Metropolitana de Montería, Área Metropolitana de Neiva, Área Metropolitana del Piedemonte Amazónico, Área Metropolitana de Sincelejo, Área Metropolitana de Tunja, Área Metropolitana del Valle de San Nicolás y Área Metropolitana de Villavicencio.

En este contexto, es claro que se debe promover la formalización de las Áreas Metropolitanas no oficiales, ya que, en los municipios que hacen parte de estas, viven alrededor

de 22 millones de personas. De estas, el 80% se encuentra en zonas urbanas (Aburrá Á. M., 2022). Como se verá, las AM otorgan herramientas fundamentales para el desarrollo de las regiones en temas de carácter social, ambiental, servicios público y económico, sobre municipios que comparten cultura, población, comercio, finanzas, movilidad, entre otros. Por ello, se deben afianzar proyectos para aumentar el conocimiento, beneficios y formalización de este tipo de modelos administrativos.

Una de las principales conclusiones del Foro de Esquemas Asociativos Territoriales de 2022 (Foro EAT) (Palacio Cardona, 2022). concuerda con lo planteado en este escrito, en el sentido de que reafirma la necesidad de promover el desarrollo de los territorios a través de los esquemas asociativos territoriales. Además, insiste en que es imprescindible el apoyo del Gobierno Nacional para el logro de los requisitos por parte de los municipios interesados en esta figura, creando más AM funcionales, que ayuden al fortalecimiento de la descentralización territorial y cumplan con el mandato constitucional, según el cual, el Estado actúa como garantizador de derechos.

Ahora bien, recientemente se ha promovió la figura de la Región Metropolitana, una nueva forma de asociación territorial, que contempla todos los municipios que hacen parte de un departamento y los cuales no están sujetos a un núcleo. A continuación se detallará en qué consiste.

4.2 La región metropolitana como una nueva figura de asociación territorial

La creación de la figura de Región Metropolitana (en adelante, RM) obedece a las necesidades y dinámicas económicas, sociales y productivas del Distrito Capital de Bogotá y los

municipios del departamento de Cundinamarca, especialmente los municipios de Soacha , Mosquera, Calera y Chía, se destaca que es la única en Colombia, hasta el momento.

La figura de la Región Metropolitana de Bogotá y Cundinamarca fue creada a través del Acto Legislativo 02 de 2020, que modificó el artículo 325 de la Constitución Política (Congreso de la República de Colombia, 2020). A esta figura se le dio el carácter de entidad administrativa asociativa regional de régimen especial, dotándola de un margen de actuación bastante amplio al establecer que su objeto sería garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible, así como la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo. Posteriormente, la Ley Orgánica No. 2199 del 2022 reglamentó el funcionamiento de la Región Metropolitana. A continuación, se realizará la mención de algunos artículos relevantes:

Tabla 6

Cuadro explicativo Ley Orgánica 2199 de 2022

| Ley Orgánica No. 2199 de 2022 | REGIÓN METROPOLITANA |
|--------------------------------------|--|
| Artículo 3 | Tiene personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa y patrimonio propio |
| Artículo 4 | El domicilio será definido por el Consejo Regional |
| Artículo 5 | Principios son: autonomía territorial, sostenibilidad, convergencia socioeconómica, pluralidad, identificación regional, gradualidad, economía y buen gobierno, especialidad, participación. |
| Artículo 10 | Competencia en materia de movilidad: -Ejercer como autoridad regional de transporte en su jurisdicción. -Coordinar e integrar el servicio de transporte público regional -Planear en su jurisdicción la infraestructura para la movilidad entre los municipios que hacen parte teniendo en cuenta factores ambientales, interinstitucionales con la Nación y el resto de territorios colindantes |

| | |
|--------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> -Coordinar servicio de transporte de carga y la logística regional -Desarrollar proyectos de infraestructura de movilidad regional -Formular y adoptar el plan de movilidad sostenible y segura de la región metropolitana para prevalecer a los medios de transporte no motorizados -Formular e implementar fuentes de financiación y fondeo para la movilidad. - Procurar el uso del Río Bogotá como alternativa de movilidad y transporte público. |
| Artículo 7 | <p>Las condiciones para asociarse serán: compartir uno o más hechos metropolitanos reconocidos por el Consejo Regional con los municipios asociados a la Región Metropolitana y al Distrito Capital, tener previa autorización del Consejo municipal y haberse realizado al menos un cabildo abierto.</p> <p>En la norma se hace una salvedad donde se mantiene la autonomía territorial y no se incorporaran al Distrito Capital</p> |
| Artículo 18 | <p>El Consejo Regional es el máximo órgano de la Región, conformado por el alcalde Mayor de Bogotá, los alcaldes municipales y el Gobernador de Cundinamarca, no obstante, con relación a la movilidad en el parágrafo 2 establece que el Gobierno Nacional delegara un funcionario del nivel directivo para participar permanentemente con voz y voto en la Agencia Regional de Movilidad y de Abastecimiento</p> |
| Artículo 21 | <p>En materia de transporte el consejo regional deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adoptar las políticas de movilidad metropolitana e instrumentos de planificación en materia de transporte a las que se sujetara las entidades territoriales que hacen parte. - Ejercer la función de autoridad metropolitana de transporte público. - Fijar las tarifas del transporte - formular y adoptar instrumentos de planificación y desarrollo del transporte. - Planificar la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros. - Ejercer las competencias en materia de transporte en coordinación con los diferentes sistemas de transporte masivo. |
| Artículo 32 | <p>Se crea la Agencia Regional de Movilidad encargada de ser la autoridad regional de transporte, como entidad pública adscrita a la Región Metropolitana y su función es planear, gestionar y cofinanciar la movilidad y el transporte público y privado a nivel regional</p> |
| Artículo 45 | <p>Se plantea la financiación a través de regalías de proyectos de inversión en la Región Metropolitana sin perjuicio de la autonomía territorial.</p> |
| Artículo 46 | <p>El control político será adelantado por los Consejo de cada entidad territorial precisando que serán únicamente para asuntos propios de su jurisdicción que tengan relevancia regional.</p> |

Nota: La tabla hace mención de los artículos más importantes que desarrollan la figura de región metropolitana. Fuente: (Congreso de la República de Colombia, 2022)

En este orden de ideas, la RM es un esquema donde se da uso a los recursos públicos de manera coordinada y complementaria en asuntos ambientales, territoriales, económicos, de servicios públicos, movilidad y transporte que competan a varios entes territoriales; sin que cada ente territorial pierda su autonomía. La justificación para implementar esta figura territorial se basa en la cantidad de población que abarca estos territorios, ya que esto genera que no haya límites concretos en asuntos como el transporte masivo, la prestación de servicios públicos, la ruralidad y preservación ambiental.

Ahora bien, hasta el momento no se percibe mayor diferencia con el AM, por lo cual surge el cuestionamiento de por qué no aplicarse dicha figura ya existente. A continuación se realiza un análisis a esta pregunta.

4.2.1. Área Metropolitana o Región Metropolitana

Conforme a lo planteado por la Asociación de Ciudades Capitales de Colombia (ASOCAPITALES) (Capitales, S.F.) la justificación para crear la figura de las RM es la siguiente:

El Área Metropolitana adhiere municipios colindantes a un municipio núcleo, debido a que su relevancia es asociar varios entes territoriales que tengan en común asuntos sociales, económicos, culturales, entre otros. Por otro lado, la Región Metropolitana busca abarcar una cantidad mayor de municipios y no establecer un municipio núcleo, evitando privilegiar uno sobre otro.

Al respecto, el establecer un municipio núcleo permite garantizar una toma de decisiones eficientes, coherentes y trascendentales, que beneficien al mayor número de personas al interior

del AM. Adicionalmente, se precisa que el AM no limita la integración de otros municipios que tengan la necesidad de hacer parte de esta figura territorial.

Por otro lado, la RM no contempla el derecho al veto ante decisiones que puedan afectar los intereses del ente territorial principal o con mayor población, como sí lo hace el AM. Esto permite un acercamiento a postulados de igualdad entre los territorios, pues, no se tiene en cuenta factores como la población, los recursos económicos aportados para adelantar proyectos o su tamaño. Otra diferencia consiste en que la RM trata un ámbito más amplio, que subsume temáticas territoriales, ambientales, sociales y económicas.

Ahora bien, aunque la RM promueve la igualdad en la toma de decisiones de todos los entes territoriales que la conforman, con independencia de su censo poblacional o aporte económico, esto puede ser una desventaja o ventaja, pues, una decisión puede beneficiar a los habitantes de Bogotá, pero no a varios municipios de Cundinamarca (o viceversa). Así, se podrían estar obstaculizando principios de relevancia constitucional, como la autonomía territorial y garantizar bienestar al mayor número de personas, dando prevalencia al interés general.

En complemento a la crítica anterior, a pesar de que la Asociación de Ciudades Capitales de Colombia (ASOCAPITALES) indica que: “Mientras AM incluye únicamente a sus municipios colindantes, la RM incorpora al Distrito Capital, a la Gobernación de Cundinamarca (la cual representa los intereses de los municipios de su territorio)” (Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, S.F., p. 19). Frente a esta afirmación existe un desacuerdo. Para el caso del AM del Valle de Aburrá, la Junta Metropolitana está integrada por el alcalde de Medellín; los alcaldes de los municipios que la integran; un representante del Concejo de Medellín; un representante de los Concejos municipales; un delegado permanente del Gobierno Nacional con voz, pero sin voto, y;

un representante de las entidades sin ánimo de lucro, cuyo objetivo será la protección del medio ambiente y los recursos naturales. De este modo, si bien en la composición de la junta no se incluyó al Gobernador de Antioquia, no cabe duda de que sí se incluyeron los actores principales en la gestión de los objetivos básicos territoriales que le interesan al Valle de Aburrá.

Finalmente, como aspecto positivo se resalta la inclusión normativa en la Ley Orgánica 2199 de 2022 del uso del río Bogotá como medio de transporte de pasajeros, siendo una medida sustentable con el medioambiente, aprovechando adecuadamente el recurso hídrico en temas de movilidad para el desarrollo de la región, a lo cual debería el Área Metropolitana del Valle de Aburra adherirse a esta iniciativa, promoviendo que la Junta Metropolitana expida un Acuerdo Metropolitano donde se dé mejor uso al río Medellín implementado un medio de transporte público fluvial, considerando que la fuente hídrica cruza todos los municipios metropolitanos y con miras a implementar medidas medioambientales en la movilidad. Adicionalmente es un método de transporte de bajo costo que permitiría garantizar la movilidad de los habitantes de manera eficiente (Mecalux Colombia, 2024).

Así mismo, aunque se hubiese preferido que el Distrito Capital y los municipios de Cundinamarca aplicaran la ya existente figura del AM, no se puede desconocer que la RM es un mecanismo que contribuye a impulsar la asociación territorial en el país. Este método, a largo plazo, permite concretar el desarrollo conjunto de los entes territoriales de manera coordinada con los territorios colindantes, sin que estos pierdan su autonomía y, por el contrario reforzándola.

4.3. Área metropolitana del valle de aburrá

Este modelo de ente administrativo fue reglamentado mediante el Decreto Legislativo 3104 de 1979, el cual fungió como base para expedir la Ordenanza Departamental No. 034 de 1980, promovida por la Asamblea Departamental de Antioquia, que creó el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Esta fue la primera en aplicarse en territorio colombiano e incluyó con el paso del tiempo un total de 10 municipios: Medellín, Caldas, La Estrella, Sabaneta, Envigado, Itagüí, Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa. En su cuerpo normativo se precisó que, sería administrada por la Junta Metropolitana, la cual estaría conformada por el alcalde metropolitano, un representante del Concejo de Medellín, dos representantes de dos concejos correspondientes a dos municipios diferentes al de Medellín, un alcalde diferente al de Medellín elegido por el Gobernador y dos representantes del Gobernador (Antioquia, 1980). Es destacable que, para este momento tenía vigencia la Constitución de 1886, lo cual implicó que, al entrar en vigencia la Constitución Política de 1991, los postulados de esta figura territorial tuvieran que adaptarse a los nuevos preceptos constitucionales y legales, especialmente a los del Estado social de derecho y la Ley 128 de 1994.

En este sentido, fue necesario que se expidiera el Acuerdo Metropolitano No. 01 de 1995, en el cual se estableció el Estatuto de Administración y Funcionamiento del Área Metropolitana del Valle de Aburrá en concordancia con la reciente Ley 128 de 1994. Posteriormente, el Acuerdo Metropolitano No. 04 de 2007 adicionó dicho estatuto. No obstante, la Ley 128 de 1994 sería derogada por la Ley 1625 de 2013, lo que implicó que, finalmente se expidiera el Acuerdo Metropolitano No. 10 de 2013, que adoptó el estatuto que rige la organización y funcionamiento del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) (Junta Metropolitana del Valle de Aburrá, 2013).

A continuación se profundizará en el AMVA, para ello, se presentará las generalidades que se relacionan a su administración y competencias como autoridad metropolitana en transporte.

4.3.1. Administración del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA)

Los lineamientos generales por los cuales se determinaron las potestades del Área Metropolitana se establecieron en el Acuerdo Metropolitano No 10 de 2013. En el artículo 2 se estableció su naturaleza: es una entidad administrativa con personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio y autoridades propias, y régimen administrativo y fiscal especial.

En cuanto a los órganos de dirección y administración del Área Metropolitana, el artículo 17 del Acuerdo Metropolitano No 10 de 2013 señala que serán la Junta Metropolitana, el Presidente de la junta, un director, las subdirecciones, secretaria general y la oficina de control interno. Respecto a la junta, estará integrada por el Alcalde de Medellín, quien será el presidente; los alcaldes de los municipios que la integran; un representante del Concejo de Medellín; un representante de los Concejos de los municipios distintos al núcleo elegido entre los presidentes de cada corporación; un delegado permanente del Gobierno Nacional con voz, pero sin voto; y un representante de las entidades sin ánimo de lucro cuyo objetivo será la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Frente a esto se denota un cambio relevante frente a su conformación inicial.

Con relación al director del AMVA, este tendrá carácter de empleado público y asumirá la responsabilidad de representarla legalmente. Será elegido por la Junta Metropolitana dentro de los diez días siguientes a la presentación de la vacante. Es de resaltar que su cargo es de libre

nombramiento y remoción por parte del presidente de la Junta Metropolitana. Los requisitos exigidos para su cargo se limitan a dos: tener título universitario y acreditar experiencia administrativa por más de cinco años en un cargo de dirección del sector público o privado, siendo requisitos bastante reducidos para el papel que se desenvolverá, pues de este dependerá dirigir asuntos como la programación y coordinación, desarrollo armónico e integrado y racionalización en la prestación de servicios públicos, así como ejecutar obras de importancia metropolitana. Cabe resaltar que en el Manual de Funciones establecido a través de la Resolución Metropolitana No. 3969 de 2019 se contempla que deberá tener unos conocimientos básicos esenciales como lo son: conocer la normatividad del Área Metropolitana, planeación estratégica, gestión de proyectos, contratación pública y planeación territorial (Director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2019).

Frente a esta estructura piramidal se tiene que, si bien, la Resolución 1371 de 2008 del Ministerio de Transporte designó al AMVA como autoridad de transporte masivo (Ministerio de Transporte, 2008), dicha función es desempeñada por la Subdirección de Movilidad siendo la entidad que ejerce por delegación sus funciones y competencias.

En el artículo 42 del Acuerdo Metropolitano No. 010 también se contempla la figura de los Consejos Metropolitanos. Su función es de asesoría en la preparación, elaboración y evaluación de instrumentos de planificación. De esta manera a través del Acuerdo Metropolitano No. 04 de 2008 se crea el Consejo Metropolitano de Movilidad, conformado por el director del AMVA, quien lo preside, el secretario de movilidad o transporte de los municipios integrantes, secretario de transporte del municipio de Envigado. Igualmente, serán invitados permanentes el representante del Ministerio de Transporte Regional Antioquia-Chocó y los entes gestores del transporte masivo.

4.3.2. Las competencias del AMVA como autoridad metropolitana de transporte

Esta sección abarcará las competencias del AMVA en su rol de autoridad de transporte según el Acuerdo Metropolitano N° 10 de 2013, cuyas funciones son delegadas a la Subdirección de Movilidad quien se encarga de materializarlas.

Conforme el literal b) del artículo 6 del Acuerdo Metropolitano N° 10 de 2013, una de las competencias del Área Metropolitana actuando como autoridad de transporte metropolitano es:

Racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es del caso, prestar en común algunos de ellos. Podrá participar en su prestación de manera subsidiaria, cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado. (Junta Metropolitana del Valle de Aburrá, 2013, art. 6, lit. b)

Por su parte, el literal c) ibídem contempla: “ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá” (Junta Metropolitana del Valle de Aburrá, 2013, art. 6, lit c), y especialmente en el artículo 7, literal q) ibídem que establece:

Planificar la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros en lo que sea de su competencia, para su integración física, operacional y tarifaria de los distintos modos de transporte que conforman el Sistema Integrado de Transporte Público del Valle de Aburrá. (Junta Metropolitana del Valle de Aburrá, 2013, art.7, lit q)

Así mismo, el literal e) del artículo 38 ibídem contempla que la Junta metropolitana podrá adoptar las políticas de movilidad metropolitana y los instrumentos de planificación en materia de transporte masivo y metropolitano a las que se sujetarán los actores públicos o privados que presten el servicio. Por otro lado, podrá fijar tarifas del servicio de transporte público masivo y metropolitano, y ejercer funciones de autoridad de transporte en concordancia con lo dispuesto en la implementación del SITVA.

Esta competencia es fundamental, ya que permite gestionar el transporte público a una escala metropolitana con la participación de los municipios que la conforman en el aporte de capital económico, de gestión y administrativo. Así, se establece una coordinación entre los entes territoriales, logrando beneficiar a un mayor número de personas. Como bien lo referencia Pablo Linde, citando a Manuel Rodríguez, especialista en transporte del Banco Interamericano de Desarrollo:

El factor diferencial con respecto a otros sistemas es que en Medellín su autoridad de transporte empezó a concebir toda la movilidad de forma integrada, explica Manuel Rodríguez, especialista en transporte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que aporta financiación y conocimiento (estudios, informes, encuestas) a muchos de los sistemas de Latinoamérica. No es, sin embargo, uno replicable en cualquier lugar. El metroable, por ejemplo, solo es necesario en lugares con una orografía muy determinada. (Rodríguez, S.F. citado por Linde, 2017, párr. 6)

Es pertinente mencionar el artículo 54 de este Acuerdo metropolitano, pues contempla una figura que consagra la asociación con otras Áreas Metropolitanas de Colombia con el fin de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, ejecución de obras regionales y

funciones administrativas por convenios o contratos-plan. Al respecto, se señala la existencia de la Asociación de Áreas Metropolitanas de Colombia (AAMC), una entidad de carácter nacional sin ánimo de lucro, sujeta a las disposiciones prevista en la Ley 1454 de 2011, Ley 1625 de 2013, Código Civil y la Ley 489 de 1998, que tiene como objetivo cumplir este propósito.

La norma metropolitana mencionada anteriormente, debe entenderse en consonancia con el Decreto 170 del 2001 que también reguló aspectos relacionados a la competencia que tiene el Área Metropolitana en el ámbito del transporte. Se estableció que la jurisdicción que esta desempeña será desde dos aspectos. El primero corresponde al radio de acción metropolitano, el cual delimita su ámbito de aplicación cuando se presta entre municipios y no podrá sobrepasar ese límite; y, el segundo, tiene que ver con la autoridad competente, pues el artículo 10 establece que será la autoridad única de transporte metropolitano, los alcaldes metropolitanos o a quien se le haya encomendado esta función (Presidencia de la República de Colombia, 2001). Esta redacción normativa se caracteriza por su amplitud, toda vez que busca no socavar las potestades de autonomía que cobijan a las entidades territoriales conforme al principio de autonomía territorial.

Con relación a la habilitación de las empresas de transporte público en el ámbito metropolitano, se replica la normatividad nacional, puntualmente el Decreto 170 de 2001 que regula sus requisitos, trámites y vigencia, además de la necesidad de tener una póliza de seguro. Del título segundo de este Decreto se desprenden los requisitos que deberá cumplir la empresa prestadora para la habilitación, los cuales se encuentran establecidos taxativamente en el artículo 15. Por otro lado, el título tercero contempla los seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual que se deberán adquirir al ejercer la actividad transportadora. Finalmente, el título IV, siendo el más extenso, consagra los siguientes capítulos que se mencionaran a continuación:

En el capítulo II la prestación del servicio donde se debiera tener un permiso o la celebración de un contrato de concesión u operación, suscrito con la autoridad metropolitana como resultado de un proceso de licitación una vez se hayan cumplido los requisitos de habilitación. La asignación de rutas y frecuencias tendrán una vigencia de 5 años prorrogables una sola vez, siempre y cuando se cumplan dos requisitos: a) cumplir con los objetivos de calidad, y b) la excelencia en el servicio que estará determinado por parámetros como la disminución de edad del parque automotor, optimización de los equipos, tecnologías limpias y otras medidas que mejoren el servicio inicial.

En el capítulo III se contempla el proceso para adjudicar las rutas y frecuencias. Por su parte, el capítulo IV abarca el acceso al servicio; el capítulo V, alternativas a la operación y prestación del servicio; el capítulo VI capacidad transportadora, siendo el número de vehículos que se exigen para la adecuada prestación del servicio, sobre esto es necesario acreditar el 3% de capacidad transportadora mínima fijada, capítulo VII la vinculación y desvinculación de equipos y el capítulo VIII la tarjeta de operación (Presidencia de la República de Colombia, 2001).

Conforme la potestad legal otorgada al AMVA a través de la Resolución 1371 de 2008 como autoridad de transporte, se crea el Sistema Integrado de Transporte Público del Valle de Aburrá como una iniciativa enfocada en organizar la prestación del transporte en los diferentes municipios que conforman el área metropolitana en una sola imagen institucional y organizativa, contemplando las necesidades propias del territorio y la población.

4.4. En qué contexto se desenvuelve el sistema integrado de transporte público del valle de aburrá (sitva)

La Ley 9 del 89 dictaban normas sobre planes de desarrollo municipales, no obstante a pesar de dicha norma, el panorama en dicha época evidenciaba asentamiento desorganizados en el casco urbano sin planes de movilidad sólidos. Por ello en el 91 la Ley 2 la modificó y posteriormente fue derogada por la Ley 388 del 1997 la cual está vigente en la actualidad.

La Ley 388 de 1997 busca promover que las entidades territoriales, en el marco de sus competencias, gestionen de manera adecuada el desarrollo en sus territorios, integrando acciones político-administrativas y de planeación física, socioeconómica y medioambiental con instrumentos de gestión y financiación.

Respecto a lo anterior, el sector transporte no es ajeno a los componentes del ordenamiento territorial, pues en el artículo 3 de dicha ley ordena: “1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios” (Congreso de la República de Colombia, 1997, art.3). En este sentido, el artículo 16, numeral 2, subnumeral 2.1, ibídem, exige que, ante la necesidad de gestionar por parte de las administraciones locales procesos de desarrollo urbano estables e integrales, se canalice en esta gestión las necesidades particulares e intereses propios de la población, atendiendo a crear infraestructura adecuada para el disfrute y goce de todos los habitantes.

En el panorama actual, donde el servicio de transporte es prestado principalmente por operadores privados (Planeación, 2002, p. 1) mediante el modelo contractual de concesión, con un

componente lucrativo y donde la motivación del accionar privado es la generación de ganancias, vale la pena cuestionar en qué medida los intereses privados son capaces de reconocer, aplicar y ser consecuentes con el carácter esencial, de interés general y social del transporte público, así como las implicaciones que genera no prestarlo bajo dichos preceptos. De esta forma, el Tribunal Constitucional, previendo que las empresas que deseen prestar el servicio promuevan de manera impoluta cada elemento mencionado, reconoció, a través de la sentencia T-604 de 1992 lo siguiente: “Tratándose de servicios públicos, con mucha mayor razón la función social de la empresa es un postulado constitucional que implica obligaciones para las empresas concesionarias o proveedoras de la respectiva prestación” (Sentencia T-604/92, 1992, Núm. 4, Parr. 3).

En este contexto donde la prestación del servicio es mayoritariamente privada, destaca el Sistema Integrado Transporte del Valle de Aburrá. El SITVA se encuentra conformado por una empresa de carácter público, evidenciando la ausencia de operadores privados en su gestión. Como se ha dicho, esto contrasta con la manera en que, comúnmente, se ha gestionado la prestación de este servicio en las diferentes ciudades del país. Por otra parte, a pesar de ser una empresa industrial y comercial del Estado, al ser de naturaleza estatal, el órgano directivo no supedita la prestación del servicio a un interés exclusivamente económico, pues debe equilibrar la sostenibilidad del sistema con el interés general y la priorización de grupos vulnerables, en concordancia con los postulados constitucionales, legales y jurisprudenciales.

Una vez abarcado el contexto, a continuación será analizado el Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SITVA).

4.4.1. Implementación del Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SITVA)

La Junta Metropolitana del Valle Aburrá, a través del Acuerdo Metropolitano No. 26 de 2009, fijó las políticas para la implementación del Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SITVA), sustentada en el artículo 3, numeral 1, literal c y el artículo 3 numeral 2 de la Ley 105 de 1993, así como también el artículo 3 y 5 de la Ley 336 de 1996. Adicionalmente, para lograr concretar este proyecto se expidió, entre otros, el Acuerdo Metropolitano No. 19 de 2002 con el fin de organizar y estructurar la prestación del servicio en el territorio metropolitano. Por medio de este se declaró hecho metropolitano el transporte terrestre automotor bajo sus distintas modalidades. Por su parte, el Acuerdo Metropolitano No. 37 de 2007 integró todos los modos de transporte público masivo en aspectos institucionales, operativos, tecnológicos y tarifarios al SITVA.

Asimismo, se destaca la Resolución Ministerial No. 1371 de 2008 del Ministerio de Transporte donde se le otorga al AMVA la calidad de autoridad en transporte para la administración del SITVA a través de la Subdirección de Movilidad (Ministerio de Transporte, 2008). El SITVA está compuesto por tres componentes de movilidad: alta capacidad, conformado por el Metro de Medellín y el metrocable; mediana capacidad, integrado por el tranvía, Metroplus, Metronorte, los alimentadores presentes y futuros; y finalmente el sistema Encicla. Por su parte, su área de competencia se compone de los siguientes municipios: Medellín, Caldas, Bello, Itagüí, Girardota, Barbosa, Copacabana, Sabaneta, La estrella y Envigado.

Con relación al componente de mediana capacidad, el Metroplus hace parte del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM). Este tiene la particularidad de que proviene de una política pública de origen nacional de índole operacional, institucional, legal y financiero.

Mediante esta se busca dar solución a los problemas de transporte masivo de pasajeros en las ciudades. Así, se denota el postulado donde la Nación adquiere mayor protagonismo en la cofinanciación de estos proyectos estratégicos para el desarrollo territorial. De esta forma, se originan los CONPES 3260 de 2003, 3307 de 2004, 3452 de 2006 y 3573 de 2009. A continuación, se destacan los Consejos Nacionales de Política Económica y Social más relevantes.

En el CONPES 3260 de 2003 se asesoró al Gobierno Nacional en impulsar la implementación de sistemas integrados de transporte masivo (SITM) en las grandes ciudades dentro del marco de eficiencia fiscal, permitiendo la participación del sector privado en el desarrollo y operación del transporte urbano de pasajeros. ([DNP] D. N., 2003)

Por su parte, el CONPES 3307 de 2004 identificó problemas de movilidad que presentaba el Valle de Aburrá. Por tanto, se contempló la implementación de un SITM donde el metroplús actuara como complementario al metro pesado. Este objetivo fue expresado en los siguientes términos:

La problemática de movilidad en el Valle de Aburrá ha tratado de solucionarse a través de mejoras puntuales en la operación del transporte público colectivo y, principalmente, mediante la implantación del sistema Metro. La región cuenta ya con un sistema de transporte masivo, sin embargo, existen aún importantes retos, dada el limitado cubrimiento del Metro, su baja integración con el resto del transporte público, y la explotación, bajo incentivo inadecuado, del servicio de transporte colectivo. ([DNP] C. N.-D., 2004, pág. 3)

También se hizo énfasis en un hecho sobre el metro en el siguiente sentido:

El metro ha significado un gran avance para el transporte, la calidad de vida y el desarrollo urbano del Valle de Aburrá, con muy importantes inversiones por parte de los Gobiernos de Medellín y Antioquia y el apoyo continuado del Gobierno Nacional. Sin embargo, la implementación del Metro está incompleta, al no contar con una adecuada integración con transporte público colectivo del Valle de Aburrá. ([DNP] C. N.-D., 2004, pág. 3)

Posteriormente, los CONPES 3452 de 2006 y 3573 de 2009 enfocaron sus esfuerzos en la implementación del SITM, especialmente para que el sistema Metroplus estuviera integrado física, operacional, institucional, virtual y tarifariamente con el sistema metro de Medellín y por ende al SITVA.

Aunado a lo anterior, en el Acuerdo Metropolitano No. 26 de 2009 se plasmó que la implementación del sistema metroplus debía darse de manera gradual y con el acompañamiento de campañas educativas y un manual, con el fin de evitar la incertidumbre y permitir que el usuario aprenda sobre el funcionamiento del sistema y se comporte de acuerdo con el Reglamento de Cultura Metro, respectivamente.

Recientemente se adelanta el proyecto del Metro Ligero de la 80. Este proyecto pretende integrarse al Sistema Metro y contará nuevamente con la participación del Gobierno Nacional en su cofinanciación. Al respecto, en el CONPES 4003 de 2020 se ha mencionado lo siguiente:

El transporte público es uno de los derechos y servicios de mayor impacto en las áreas urbanas debido a que permite el acceso de los ciudadanos al mercado laboral, y a los servicios de educación, salud, recreación y cultura disponibles (...) con el propósito de apoyar en la consolidación del sistema de transporte público de pasajeros de Medellín y de

la región, así como reducir las externalidades negativas del transporte asociadas a la siniestralidad vial, contaminación ambiental y congestión vehicular, la Nación participará en la cofinanciación del proyecto Metro Ligero de la Avenida 80 en Medellín. En este sentido, el presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la declaración de importancia estratégica del proyecto, debido a la necesidad de comprometer vigencias futuras excepcionales de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, la Ley 819 de 20032 y el Decreto 1068 de 2015. ([DNP] C. N.-D., 2020, p. 3)

De este modo, se destaca que en los planes de desarrollo de los últimos gobiernos se han incluido proyectos estratégicos en transporte urbano, evidenciando que, paulatinamente se ha reconocido el rol fundamental que desempeña el transporte en la vida de los ciudadanos. En consecuencia, la inversión y el cofinanciamiento han incrementado considerablemente, así como la necesidad de elevar constantemente los recursos enfocados a este sector:

El cambio principal de los últimos 25 años está en la formalización de los servicios de transporte público de Bogotá, Medellín, Cali, Pereira, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena. Estas ciudades, con gran inversión del gobierno nacional en infraestructura, avanzaron sus Sitms que cambiaron la “guerra del centavo” por sistemas organizados, con gestión centralizada, contratación formal de conductores, flota nueva con mantenimiento oportuno, sistemas electrónicos de recaudo y de información a usuarios. (Hidalgo, 2023, párr. 2)

Ahora bien, a pesar de los avances, no se pueden desconocer dos situaciones que continúan latentes. A continuación precisan.

La primera es la facultad que recae sobre el Gobierno Nacional, a su libre conveniencia, de cofinanciar o no un proyecto específico de transporte. Esta facultad recuerda las viejas costumbres de la autoridad nacional en la vigencia de la Constitución de 1886 que imposibilitó un verdadero progreso en transporte en los municipios del país. Lo anterior se corrobora con la reciente expedición del Decreto Presidencial 0069 de 2025, mediante el cual, se suspende una serie de subvenciones, incluyendo la cofinanciación de dos obras de transporte relevantes para el país: la primera línea del metro de Bogotá, por valor de \$770.309.567.433, y el metro de la 80 en Medellín, por valor de \$497.630.028.376 (Público, 2025). Lo anterior solo evidencia lo plasmado en este escrito donde el avance en materia de transporte de los territorios sigue sujeto a las decisiones que se tomen desde el gobierno central (Oróstegui, 2025).

Por otro lado, la segunda situación tiene que ver con los problemas de financiación al momento de abarcar lo relacionado al funcionamiento de los sistemas, ya que reiteradamente se presentan sobrecostos o ausencia de recaudo, lo que ocasiona un debilitamiento en su sostenibilidad.

Por las razones anteriores es pertinente traer a colación lo precisado por Darío Hidalgo:

El transporte público es esencial para la sostenibilidad urbana: mejora acceso con menos emisiones, menos exclusiones y menos fatalidades. Requiere recursos públicos de apoyo, ojalá fuentes permanentes, pero también mucha mejor gestión para que no se convierta en un barril sin fondo. (Hidalgo, 2023, párr. 19)

Por este motivo, toma relevancia la figura administrativa del área metropolitana, ya que permite a los entes territoriales promover, de manera conjunta, nuevos y novedosos métodos de

financiación para obtener una gestión exitosa del sistema de transporte. En este sentido, con base en la Ley 2294 de 2023, artículo 174, que modificó el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015, se destaca que los alcaldes metropolitanos, desde el ámbito municipal por intermedio de los concejos municipales, podrán comprometer un porcentaje del recaudo del impuesto predial unificado con el fin de aportar en la sostenibilidad del SITVA. En el mismo sentido, desde el área metropolitana se podrán establecer espacios con restricción vehicular cediendo los recursos obtenidos por este mecanismo al fondo metropolitano o supramunicipal.

Finalmente en lo que respecta a la principal fuente de financiación del SITVA, a través del Acuerdo Metropolitano No. 05 del 2017, el AMVA aplicó la unificación del sistema de recaudo de los subsistemas de transporte masivo, complementario, no motorizado y otras integraciones, mediante la tarjeta cívica, otorgándole dicha labor a la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada (Empresa Metro de Medellín Ltda.) como operadora del recaudo del SITVA (Junta Metropolitana del Valle de Aburrá, 2017).

En pocas palabras, el AMVA permitió mediante el SITVA una gobernanza conjunta, coordinando intereses y necesidades en común de los 10 municipios metropolitanos en un solo sistema, sin contemplar límites administrativos. Esta gestión pública implica responsabilidades desde lo general, en los desarrollos normativos y reglamentarios, las políticas públicas a implementar y los proyectos, así como desde lo operativo, al organizar las rutas, planificar la infraestructura vial y la operación del servicio. (Barbero, S.F.)

A través de este sistema se ha logrado la articulación financiera, logística, de gestión e institucional de diferentes métodos de transporte que han permitido que el SITVA sea un referente en eficiencia, cobertura y simplificación del recaudo mediante la empresa metro de Medellín.

En el siguiente capítulo se detallará en la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada (Empresa Metro de Medellín Ltda.), dado que es la columna vertebral del sistema integrado de transporte y el prestador directo del servicio.

4.4.2. La Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda. (Metro de Medellín Ltda.) como el principal garante del transporte público en el Valle de Aburrá.

En las secciones anteriores se abarcó lo referente a AMVA, encargada de representar los intereses de los municipios miembros y sus facultades como autoridad en transporte; y lo relativo al SITVA, como sistema que agrupa los diferentes métodos de movilidad del Valle de Aburrá. En la presente sección se detallará lo relacionado con la parte final de este engranaje de movilidad, esto es, la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda. (en adelante, Empresa Metro de Medellín), pues es la encargada de la prestación directa del servicio, así como de la interacción con la ciudadanía en la responsabilidad de aplicar la dimensión positiva del derecho fundamental a la libre locomoción, entendida de la siguiente manera: “para garantizar su goce y ejercicio en algunas ocasiones se requiere de una infraestructura de base, que da origen a una obligación de hacer o dar en cabeza de las autoridades públicas, exigible por los ciudadanos” (Corte Constitucional, Sentencia T-708, 2015, citada en la Sentencia 25000-23-15-000-2020-02964-01 AC, 2021)

En este sentido, a través de un esquema asociativo territorial entre la Alcaldía del Municipio de Medellín, autorizada a través del Acuerdo No 031 de 1977, y la Gobernación del Departamento de Antioquia, autorizada por la Ordenanza No 042 de 1977, el 31 de mayo de 1979, mediante la Escritura Pública 1020, se constituyó la Empresa Metro de Medellín. Esta tiene como objetivo implementar un transporte masivo que permita desarrollar a la ciudad de Medellín y

beneficiar directamente a los municipios colindantes, ofreciéndoles una mejor calidad de vida a los habitantes del Valle de Aburrá.

En sus estatutos se estableció que su régimen sería el contemplado en la Ley 489 de 1989, correspondiente al de las empresas industriales y comerciales del Estado; además, se señaló que es de naturaleza pública y con una vigencia de 99 años prorrogables. En cuanto al objeto principal, se estableció que es la planeación, construcción, operación, recaudo y administración de servicios de transporte público de pasajeros. Para esto, podrá planear, construir, operar, controlar y mantener uno o varios modos o sistemas de transporte. Esta precisión es fundamental pues será lo que le permite a la Empresa Metro de Medellín materializar y operar el transporte público en el Valle de Aburrá.

En cuanto a su participación, se dividió en partes iguales en el siguiente sentido. Respecto al capital social, se constituyó por un total de \$150.268.618.000 COP, de los cuales la Alcaldía de Medellín aportó un porcentaje del 50%, por valor de \$75.134.309.000 COP, y el otro 50% restante fue aportado por la Gobernación de Antioquia (Empresa Metro de Medellín Ltda, 2023).

Se destaca que el artículo 8 del Decreto 3109 de 1997, a través del cual se reglamenta la habilitación, prestación de servicio público de transporte masivo de pasajeros y la utilización de recursos de la Nación, se contemplan condiciones para la operación del servicio público de transporte masivo. Dentro de las condiciones se encuentran las organizacionales, donde se establecen datos básicos de la persona natural o jurídica; las financieras, dentro de las cuales se encuentra el patrimonio mínimo, origen de capital, capital pagado mínimo; y, las técnicas, que incluyen la disponibilidad de equipos, contar una póliza de seguro de responsabilidad civil contractual y extracontractual, y, al tercer año de operación demostrar calidad en el servicio a

través del certificado de normas ISO 9003 (Presidencia de la República de Colombia, 1997). Si bien, los requisitos mencionados se denotan poca complejidad, pues, en gran parte hacen referencia a la constitución general de una empresa, deberán entenderse en concordancia con lo regulado en la Ley 336 de 1996, mediante la cual, se crea el estatuto nacional de transporte y se consagran las generalidades para la prestación del servicio.

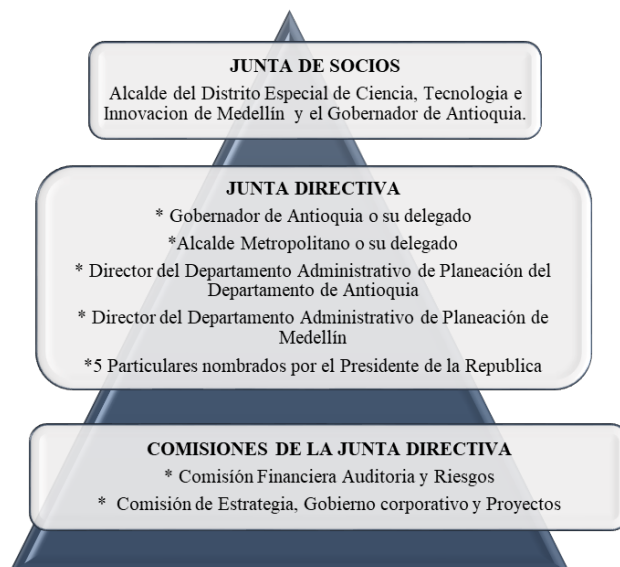
Por su naturaleza jurídica, desde el régimen laboral y administrativo, se estará alineado a lo dispuesto en el artículo 5, inciso 3 del Decreto 3135 de 1968 y al artículo 292, inciso segundo del Decreto 1333 de 1986, que establecen que su personal tendrá el estatus de trabajadores oficiales.

Así, al tener un contrato de trabajo con la Empresa Metro de Medellín, los conflictos que surjan se dirimirán ante el juez laboral (López Cortes, 2022).

Por otro lado, en los estatutos se realiza una excepción referente a los cargos de dirección, manejo y confianza, los cuales serían desempeñados por empleados público de libre nombramiento y remoción (Empresa Metro de Medellín Ltda, 2023), debido al nivel de confianza y responsabilidad que implican estos puestos. Este régimen es distinto al de su personal, pues se basa en una relación legal o reglamentaria y no contractual, por lo que debe existir un acto administrativo, así como un acta de posesión. De esta forma, los conflictos se resolverán ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (López Cortes, 2022). A continuación se ilustra la composición del órgano directivo de la Empresa Metro de Medellín.

Ilustración 5 *Pirámide organizacional de la Empresa Metro de Medellín LTDA*

Pirámide organizacional de la Empresa Metro de Medellín LTDA



Nota: La figura está conformada por la estructura organizacional de la Empresa Metro de Medellín. Fuente: (LTDA, 2023)

Es de resaltar que la Junta Directiva tiene funciones de importancia estratégica para la Empresa Metro, como lo son la formulación y el desarrollo de políticas, así como la estructuración general de la empresa, la designación del gerente general y la aprobación del presupuesto anual de operaciones e inversiones. Del mismo modo, los cinco particulares nombrados por el presidente de la República se detallan así: tres miembros independientes nombrados por el presidente, un representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y un representante del Ministerio de Transporte.

La Empresa Metro de Medellín financia su funcionamiento principalmente por medio de dos formas: por un lado, procesos tarifarios relacionados a las tarifas cobradas a los usuarios; y, por el otro, procesos no tarifarios, como los de publicidad, desarrollo de renovación urbana (a través del retorno de los beneficios generados en el aumento del valor del suelo), consultorías y formaciones enfocadas en la implementación de una cultura organizacional con base en la cultura metro, acompañamiento y asesoría a empresas de transporte internacionales y nacionales.

Recientemente la empresa Metro de Medellín mediante un plan organizacional ha buscado lograr que estos ingresos no tarifarios alcancen el 20% del total de ingresos de la Empresa. (Medellín M. d., S.F.).

Al respecto, la red del sistema de transporte de Medellín y el Valle de Aburrá se ha financiado, principalmente, con recursos propios territoriales. Con base en datos brindados por la Empresa Metro de Medellín, el aporte de la Nación al sistema, aunque en la mayoría de casos en un porcentaje menor al territorial se ha enfocado en las líneas A y B del metro pesado, la línea L del metrocable (ARVI) y el sistema METROPLUS compuesto por buses; por el contrario, con el presupuesto de la región del Aburrá se ha financiado en su totalidad la línea de metrocable K, J, H, M, P y el tranvía en las líneas H y M. (Ortiz Jiménez, 2020)

A pesar de lo anterior, el financiamiento de la deuda del metro pesado llegó a ser impagable, requiriendo que se realizara un acuerdo con la Nación donde se transferiría los ingresos brutos provenientes de 10 puntos porcentuales sobre la sobretasa municipal de la gasolina. Asimismo, se daría un 40% del impuesto departamental al tabaco, reduciendo considerablemente el plazo para el pago total de la deuda contraída en la construcción de la línea A y B del metro, pasando de pagar la totalidad del monto del año 2087 al 2057 (Ortiz Jiménez, 2020). Al respecto, la Empresa Metro de Medellín ha dicho: “A la fecha, se ha pagado el 118 % de lo comprometido inicialmente, lo que ha permitido reducir en aproximadamente 30 años el plazo estimado para la cancelación total de la deuda” (Empresa Metro de Medellín Ltda, 2025, Parr. 6).

En los últimos años se ha adelantado un proyecto de movilidad relevante para la región, que además fue declarado de importancia estratégica por medio del CONPES: el metro ligero de la 80. Al respecto, se evidencia la aplicación de la Ley 310 de 1996 con relación a la cofinanciación

por parte de la Nación, ya que se comprometió a financiar el máximo permitido por la Ley para esta clase de proyectos, es decir el 70%, quedando el restante 30% a cargo del municipio de Medellín (Medellín E. M., 2021). De este modo, la articulación entre el Ministerio de Transporte, el Departamento Nacional de Planeación y el gobierno local será vital para cumplir con el artículo 100 de la Ley 1955 de 2019, que modificó el artículo 2 de la Ley 310 de 1996, que establece los requisitos para la cofinanciación de estos proyectos.

En la actualidad el metro se ha convertido en el pilar del SITVA. Es una herramienta que ha permitido la organización adecuada y el desarrollo social y económico del territorio metropolitano en torno a un sistema de transporte. Asimismo, por su carácter comercial no ha sido ajeno a aplicar en su gestión los estándares y parámetros del “*Global Reporting Initiative (GRI)*”. El GRI impulsa reportes de sostenibilidad como elementos de planificación, medición, evaluación y comunicación en temas de impacto de carácter económico, social, ambiental y de gobernanza (Delgado Gallart, 2014), incidiendo en afianzar la transparencia y sostenibilidad del transporte en el área metropolitana. Con esto, el SITVA y la Empresa Metro de Medellín se constituyen como un ejemplo a seguir de buena administración pública para los demás sistemas y prestadores de transporte en Colombia por tres razones que a continuación se explican.

La primera es el logro de constituir una empresa encargada de prestar un servicio público de tal importancia, con capital e inversión completamente estatal. Además, es un servicio innovador y referente a nivel mundial por su infraestructura incluyente, que resulta innovador al acoplarse a la topografía de las laderas comunales de Medellín y sus municipios colindantes hacia el norte de la ciudad. Estas acciones lograron estrechar los lazos entre la comunidad y el gobierno

local, enfatizando la presencia evidente del Estado en la cotidianidad ciudadana. Al respecto se ha señalado lo siguiente:

Podría decirse que, si bien el metrocable facilita la movilidad, disminuye los tiempos de transporte y minimiza los costos para los habitantes de estas zonas periféricas, su impacto va más allá y radica, primordialmente, en poner al alcance de los habitantes de estas zonas de difícil accesibilidad los servicios del Estado. (Medellín Como Vamos, 2014, párr. unico)

Se precisa que el beneficio fue mutuo, ya que la ciudadanía obtuvo un método de movilidad que garantizaba la facilidad de acceso a sus derechos mínimos y al mismo tiempo el gobierno local tuvo la oportunidad de adelantar políticas públicas que reforzaran la presencia del Estado en el ámbito social, económico, cultural, educativo, ambiental y de renovación urbana, con la creación de bibliotecas como la España, colegios, centros culturales, entre otros espacios. (Leibler & Brand, 2012, pág. 365)

La segunda razón, y aún más destacable, es la implementación de la cultura metro. Esta se sustenta en las facultades otorgadas por el artículo 92 de la Ley 489 de 1998, donde a través de la Resolución No. 6583 de 2012 de la Empresa Metro de Medellín se adoptó el Reglamento del Usuario de la Empresa Metro de Medellín. En este se regularon medidas de seguridad, convivencia y cultura ciudadana. Posteriormente, conforme la expedición de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia), mediante la Resolución 263 de 2019, se actualizó el Reglamento. Este manual, más allá de simplemente dar unas reglas mínimas para adelantar la movilización entre distintos puntos geográficos, ha sido el afianzamiento de un comportamiento cívico, promoviendo espacios de democratización en los que no existen diferencias y los ciudadanos se encuentran y se reconocen como iguales. Asimismo, sobre ellos recae la

responsabilidad de desempeñar un comportamiento acorde a la cultura metro y al mismo tiempo el ejercicio de un control social. (Urbano, S.F.)

Finalmente, la tercera razón es el cumplimiento de los postulados de calidad, eficiencia, accesibilidad, inclusión, cobertura y sostenibilidad financiera. Con ello, se logra abarcar la mayor parte del Área Metropolitana e incrementar la presencia del Estado en los sectores a través de programas integrales. Así, por ejemplo, se cuenta con el Programa Integral para el Mejoramiento de Barrios Subnormales (PRIMED), auspiciado por el gobierno alemán (Desarrollo & Medellín, 1996), que tuvo un reconocimiento por la UNESCO como una experiencia exitosa de intervención urbana, pues promocionó la autonomía territorial, la cooperación financiera con los organismos internacionales y la cofinanciación del Gobierno Nacional.

En últimas, el programa promovía el fortalecimiento progresivo del sistema de planeación territorial, conectándolo con el transporte y el mejoramiento de la relación entre el Gobierno central y el Gobierno local, la eficiencia desde la administración pública, la democratización de la ciudad, conectándola directamente con el derecho a la ciudad y el rol social del Estado frente a las poblaciones vulnerables (Desarrollo & Medellín, 1996, pág. 55).

Estos últimos dos logros que ha obtenido la empresa metro de Medellín, han sido los mayores desafíos que ha impedido el desarrollo óptimo de los demás sistemas de transporte urbano en las demás entidades territoriales alrededor del país, especialmente las que tiene mayor densidad poblacional.

De otro lado, es relevante indicar que actualmente se adelanta el proyecto del metro de Bogotá, que tiene una importancia similar a la que tuvo en su momento el metro de Medellín. El

metro de Bogotá es un megaproyecto que influirá en la calidad de vida de los bogotanos y el desarrollo de la ciudad. Ahora bien, a pesar de los años se evidencian las mismas discrepancias, interrogantes e incertidumbres de hace más de 25 años con el proyecto del metro de Medellín.

El escepticismo de las personas era con justa causa, gracias a los 10 años que tardó esta obra de infraestructura (...) empezaron las dudas y las críticas externas. Se decía que construir y operar un tren metropolitano era una odisea, pues en ese momento el plan inicial era que el tren iba desde Copacabana hasta Sabaneta y que el tramo entre Parque Berrio y carrera Cundinamarca iba a ser subterráneo. (Flórez Mesa, Arrubia Piedrahita, Hincapié Ocampo, & Duque Céspedes, 2021, pág. 4)

Se espera que, una vez esté en marcha el metro de Bogotá, se logre erradicar el escepticismo y se instaure una cultura de movilidad integrada con ámbitos educativo, culturales, inclusivos y sociales para la ciudadanía. Igualmente, así como sucedió en Medellín, la expectativa es que se convierta en un patrimonio nacional y, más allá de eso, lograr el propósito de legitimar el papel social del Estado con la creación de la Empresa Metro de Bogotá S.A.¹¹, una empresa de naturaleza pública encargada de la prestación del servicio con estándares de seguridad, dignidad, efectividad, eficiencia, calidad y responsable ambientalmente (Bogotá, S.F.). ideando al transporte público como un mecanismo óptimo para superar barreras de pobreza de manera directa o indirecta, dignificando al ciudadano y garantizando sus derechos fundamentales.

¹¹ A través del Acuerdo 642 de 2016 el Concejo de Bogotá autorizó la creación de la empresa Metro de Bogotá, constituyéndose como una sociedad por acciones de orden distrital y que se rige bajo el régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado

4.5. La figura del área metropolitana del valle de Aburrá y su relación con el carácter esencial del transporte público

Como se ha mencionado a lo largo de este texto, el carácter esencial del transporte no corresponde propiamente al servicio en sí mismo, sino a la contribución directa que ejerce a la protección de bienes o intereses que están ligados con la efectividad y ejercicio de derechos y libertades fundamentales (Sentencia C-450/95, 1995). Bajo este criterio, el Tribunal constitucional ha afirmado:

Es de la esencia de la filosofía política que inspira al Estado Social de Derecho la de asegurar, como cometido básico de éste, inherente a su finalidad social, la atención y satisfacción de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, y otras, que aseguren el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, con el fin de hacer efectiva la igualdad material entre todos los integrantes de la comunidad. De este modo, la realización y la eficacia sustantiva del Estado Social de Derecho se mide por la capacidad de éste para satisfacer, a través de la prestación de los servicios públicos, las necesidades vitales de la población, mediante el suministro de concretas prestaciones que tiendan a ello y, consecuentemente, de lograr por esta vía la igualación de las condiciones materiales de existencia de las personas. (Sentencia C-636/00, 2000, Título VII, Núm. 2.3)

De esta manera, la administración nacional y local no son ajenas a los preceptos mencionados por el Tribunal Constitucional y, por el contrario, con la vigencia de la Constitución de 1991, recae en ellas mayor responsabilidad. Esto, pues, se encuentran inmersas en el cumplimiento de las prerrogativas del Estado Social de Derecho, especialmente en los entes

territoriales, trabajando como un sistema de engranajes. No obstante, a pesar de las mejoras como el apoyo brindado por la Nación, la asignación presupuestal otorgada a los territorios, y mayor autonomía para gestionar sus intereses propios, estas no son suficientes para superar las dificultades financieras, técnicas, de gestión y administrativas que siguen latentes en los territorios, en especial en un sector de tal magnitud y dificultad como lo es el del transporte público en zonas urbanas.

Es en este momento que toma relevancia el AMVA como un mecanismo de coordinación supramunicipal. Este otorga beneficios como el alcance territorial, la capacidad financiera que supera la escala inversión que puede realizar los entes territoriales de manera individual, la capacidad técnica en gerencia y operación, la organización político-administrativa, y, lo más importante, el impacto social en la ciudadanía ([IEU], 2016).

Por su parte, el SITVA como el sistema que recoge las diferentes modalidades de transporte, permite la concretización de la función social del transporte público de una manera sostenible financieramente. Esto fue corroborado por el Programa Internacional de Cooperación Urbana Unión Europea – América Latina y el Caribe (Smith & Gil Marín, S.F.) y, especialmente, por la Memoria de Sostenibilidad del 2023 (Empresa Metro de Medellín Ltda, 2023). Que establece cuatro dimensiones de impacto social, ambiental, económico y de gobernanza materializadas por el SITVA en 2023, a través de una inversión total por valor de 4.87 billones de pesos. A continuación se detallan estas dimensiones.

En la dimensión social se destacan las estrategias en el mejoramiento de las condiciones laborales. Así, se promueven condiciones de trabajo justas, el mejoramiento de la experiencia del cliente, trabajos enfocados a promover la diversidad, equidad e inclusión, especialmente a la

población en situación de discapacidad, mujeres, población LGTBI y población migrante. Manteniendo un relacionamiento directo con estos grupos de especial protección, se destaca el mantenimiento de la infraestructura por valor de 2.000 millones en 2023, y la implementación de trenes de la cultura como talleres mediante los cuales se exalta la cultura y personajes relevantes de la región.

En lo ambiental, se ha disminuido el impacto ambiental, dando aplicación a conceptos de ecoeficiencia, lo que ha permitido que:

En efecto, nuestras emisiones de CO₂ por cada millón de usuarios transportados pasaron de 16,24 t a 14,81 t, mientras que el consumo de energía bajó de 1,51 TJ (terajoules) por usuario transportado a 1,41 TJ. En cuanto al agua, el consumo total de este recurso pasó de 78,77 megalitros a 69,2 megalitros. (Empresa Metro de Medellín Ltda , 2023, p. 8)

Asimismo, otros aportes son el no consumo de combustible diésel, que genera beneficios por 598.439 millones de pesos, la plantación de 11.707 árboles y 58 hectáreas de zonas verdes con aptitud para la fijación de carbono, por valor de 1.673 millones pesos.

En cuanto a la dimensión económica se destaca el incremento tarifario de \$637.863 millones en 2022 a \$735.611 en 2023. También se recalca el ingreso por negocios asociados o no tarifario en un 35%, pasando de \$56.898 millones en 2022 a \$76.552 en 2023. De otro lado, la tarifa integrada permite a los usuarios ahorros por valor de 1.9 billones de pesos, ejecución de contrato de bienes y servicios por valor de 334.353 millones de pesos. Igualmente, el ahorro en tiempo a los usuarios representa un beneficio económico de 1,69 billones de pesos conforme datos plasmados en la memoria de sostenibilidad de 2023. (Empresa Metro de Medellín Ltda, 2023)

Finalmente, es importante mencionar que se tienen proyectos estratégicos como el Metro de la 80, el Tren del Río y la finalización de la modernización de la flota de trenes.

Por último, respecto a la gobernanza, se enfatiza que no se registraron sanciones, multas ni situaciones de corrupción. Adicionalmente se destacó los beneficios económicos, sociales y ambientales generados a los habitantes del Valle de Aburrá bajo metodologías internacionales.

Lo anterior confirma la necesidad de aplicar como política pública nacional el apoyo en la implementación de áreas metropolitanas como figuras que en su rol como autoridad de transporte pueden promover de manera exitosa y estratégica el transporte público urbano, planteando proyectos que beneficien a varios territorios de forma conjunta y no individual, así como fortalecer el apoyo financiero y técnico que se brinda desde la nación para el desarrollo de las regiones.

Por consiguiente, este escrito defiende la figura del área metropolitana como un conducto favorable para consolidar este sector en las ciudades, ya que, ante el rezago en transporte público urbano que presenta el país, puede concebirse como un mecanismo que promueve la prestación de servicios de manera eficiente en varios municipios, coordinando conjuntamente las políticas públicas a implementar, teniendo la guía de un municipio núcleo, que provea lecciones de gestión y adecuado manejo del presupuesto en lo que respecta al transporte y movilidad, eso sí, sin soslayar los postulados de autonomía territorial y por el contrario procurando generar madurez en la administración de lo público. Al respecto, en entrevista realizada por la Gobernación de Caldas a Miguel Enrique Peñaranda, presidente de ASOAREAS y director del Área Metropolitana de Cúcuta quien expresó que:

El transporte es el más beneficiado de todos, pasa de ser municipal a metropolitano. El crecimiento de todas las empresas de transporte en el país en Áreas Metropolitanas ha sido gigantesco. Convertirse en metropolitanos es el primer paso -muy seguramente- para la estructuración de un sistema de transporte integrado y estratégico. (Peñaranda, 2023, citado por Caldas, 2023, párr. 2)

En este sentido, la constitución de un área metropolitana puede entenderse como el primer paso para la implementación de un sistema de transporte completo con un alcance territorial ampliado, permitiendo superar los límites jurisdiccionales. Además, facilita el establecimiento de directrices para armonizar los planes de ordenamiento territorial, beneficiando a un mayor número de personas y garantizando una protección más amplia e integral de los derechos fundamentales asociados a la prestación de este servicio.

El éxito de un área metropolitana se encuentra en el ámbito político, pues las autoridades de las ciudades deben lograr que las relaciones densidad-diversidad-bienestar social y hábitat-espacio se traduzcan en más externalidades positivas que negativas, lo que implica mejorar la productividad y la habitabilidad en el conglomerado de poblaciones municipales. (Ramírez Jaramillo & Isidro Parra-Peña, 2013, p. 20)

Asimismo, el Departamento Nacional de Planeación expresa lo siguiente en torno a los beneficios que ha traído a los municipios asociarse bajo esta figura administrativa:

En función de los resultados obtenidos por medio de los modelos econométricos desarrollados, se puede afirmar que la conformación de las Áreas Metropolitanas ha traído beneficios a los municipios satélite que las constituyen. Sobre el particular, se identifican

resultados positivos en materia económica, institucional y de cobertura en servicios públicos que han permitido la convergencia entre los municipios satélite que conforman las áreas metropolitanas y sus respectivos núcleos ([DNP] & [SEI], 2017, p. 27).

Lo anterior tiene sentido si se tiene en cuenta las nuevas posiciones esbozadas de Peñaranda, Jaramillo y Isidro Parra, donde se concibe a los municipios como una concepción del siglo pasado, que en cierta medida por la antigüedad de sus postulados impiden gestionar un mayor desarrollo a los territorios y por el contrario, concebir al área metropolitana como un figura que recoge las necesidades actuales que presenta la sociedad, las administraciones locales y las urbes, sobre esto, el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, citando a Sergio Bustamante menciona :

Sergio Bustamante propone una reforma profunda del ordenamiento territorial al considerar que “El municipio no deja ver la ciudad real e impide una gestión adecuada, hay un municipalismo exacerbado mientras el nivel intermedio está poblado de figuras territoriales débiles como los departamentos y las áreas metropolitanas”, la velocidad de los procesos de aglomeración son fenómenos muy dinámicos y la respuesta institucional es deficiente y no hay política pública específica para gestionar estos procesos (Bustamante, 2016, citado por [IEU], 2016, p. 23).

En el mismo sentido, citando a Daniel González, el cual cuestiona las instituciones históricas que han establecido el ordenamiento territorial, impulsando la necesidad de actualizar estos postulados e implementar figuras que atiendan las necesidades actuales de las urbes y los gobiernos locales:

Para hablar de gobierno urbano, esto es una parte de lo que sería el gobierno urbano, lo cual supone una lectura respetuosa de las instituciones históricas que han prevalecido hasta ahora, por ejemplo, los municipios desaparecen por el hecho del fortalecimiento de las áreas metropolitanas. (...) Todo esto pone en debate el asunto de la institucionalidad política histórica que los países han construido a lo largo del tiempo, por lo cual ningún país puede vivir solamente de la tradición y el problema del gobierno urbano es un problema de innovación en el ordenamiento político institucional. Lo cual exige la necesidad de innovar para poder responder a los desafíos. (González, 2016, citado por [IEU], 2016, pag. 23-24)

Finalmente, el caso exitoso del Valle de Aburrá sirve como ejemplo para afirmar que, en efecto, este modelo puede dar solución a los problemas de transporte y otros servicios en las ciudades de una manera integral y coordinada, no de la forma individual que actualmente se realiza, que se destaca por su desarrollo pausado con dificultades y nada distante a lo que era antes de la Constitución de 1991.

La prestación de servicios públicos es, junto con la ordenación del territorio, un aspecto de suma importancia en las áreas metropolitanas, por cuanto suple las necesidades más básicas atribuidas a la conurbación. Se podría decir que una de las principales razones si no la principal por la cual los municipios buscan constituir una entidad metropolitana es por la prestación conjunta de los servicios públicos. (Covilla Martínez, 2010, p. 113)

Es el momento de virar la concepción del municipio como la célula de la organización territorial y sobre el cual prima principalmente la autonomía. En ese sentido, se debe dar paso a la figura del área metropolitana, de la cual se puede predicar experticia gubernamental en asuntos

supramunicipales como el servicio de transporte y movilidad y donde la individualidad se supera y prima el relacionamiento y la coordinación con otros municipios con intereses similares, necesidades mutuas, confluencia territorial, pero sin dejar de lado los postulados de la autonomía territorial.

Todo esto, cobra sentido al momento en que se comprende que el derecho administrativo a pesar de estar conformado por instituciones y lineamientos legales, en su concepto más básico se describe como el encargado de regular las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, siendo imposible no contemplar asuntos sociales al momento de abarcar el papel que juega la administración pública, especialmente cuando se trata de la protección y garantía de los derechos de las personas en consonancia con los preceptos que rigen al Estado social de derecho. Para lograr este objetivo la administración pública debe adaptarse a los desafíos de la sociedad actual, para responder a las necesidades cambiantes de la población en aspectos como la prestación de servicios públicos en especial el de transporte, aplicando figuras administrativas como las áreas metropolitanas en un esfuerzo de adaptarse a los estándares contemporáneos que son latentes en el país donde se evidencia el crecimiento urbano, la crisis ambiental, el aumento demográfico, el incremento tecnológico y la necesidad de estar en constante movimiento:

Entonces las normas, las estructuras, los procedimientos y los presupuestos deben estar al servicio del principal patrón y estándar ético y jurídico del Estado mismo al que los demás han de rendirse: la dignidad del ser humano. De ahí que la defensa, protección y promoción de los derechos fundamentales de la persona sea la principal tarea que tiene en sus manos el Estado moderno y de la que debe dar cuenta periódicamente a la ciudadanía. (Rodríguez-Arana Muñoz, 2017, p. 100)

En este sentido, se espera que a medida que la sociedad mantiene una constante evolución, el derecho administrativo y por ende la administración pública se adapte a esta para seguir siendo un instrumento efectivo en la promoción del bienestar social.

CONCLUSIONES

A lo largo de este texto se trazó el desarrollo que ha tenido el transporte público de pasajeros en Colombia. Así, se indicó que hubo un rezago durante la vigencia de la Constitución de 1886 por razones políticas y financieras que impidieron un verdadero desarrollo del transporte en los territorios, sumado a la absoluta sumisión a los intereses y conveniencias de la Nación para materializar cualquier proyecto de movilidad. Ahora bien, de dicho periodo se destacan tres normativas que siguen teniendo efectos hasta nuestros días, a pesar de la vigencia de otra Constitución Política.

La primera normativa es el Decreto 826 de 1954, por medio del cual, se otorga el estatus de servicio público al transporte, dada su influencia en el interés general, supeditándolo bajo la organización y control del gobierno nacional. La segunda es el Decreto 80 de 1987, a través del cual, el Gobierno Nacional asignó a los entes territoriales, sin acompañamiento o asesoría, funciones relacionadas con el servicio público de transporte. Así, se evidenció que los entes territoriales carecían, en ese entonces, de experticia suficiente para el manejo del sector, provocando que el atraso en movilidad continuara latente. Por otro lado, se obtuvo un único beneficio, consistente en la promoción de la descentralización territorial. Finalmente, la tercera normativa fue la Ley 86 de 1989, por medio de la cual se regularon las generalidades de la prestación del transporte masivo de pasajeros y su financiación.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y la expedición de cuerpos normativos con el objetivo de organizar la prestación del servicio de transporte, como la Ley 105 de 1993 y las leyes 310 y 336 de 1996, el rezago en el transporte ha disminuido. No obstante, sigue siendo un gran reto para la Administración Pública superar décadas de retraso en el sector

de movilidad y transporte en los territorios. Además, se tiene que en la sociedad actual, se ha presentado un aumento demográfico y presentando nuevas necesidades, lo que requiere de mayor esfuerzo por parte del sector público en la gestión y financiamiento de proyectos que promuevan un sistema sostenible y que atienda las necesidades actuales de la ciudad y la ciudadanía que habita en ella.

Del mismo modo, el modelo del Estado Social de Derecho trae consigo la perspectiva de que el Estado es el garante de derechos y encargado de promover la prosperidad general a través de la prestación de servicios públicos elementales para la integridad y satisfacción de necesidades de cualquier persona. Esto generó que, desde los primeros pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional sobre el transporte, se empezara a comprender que este tiene un vínculo directo con los derechos fundamentales y el interés general. Lo anterior tuvo su punto de concretización mediante la Ley 336 de 1996, donde el legislador consagró formalmente el carácter de esencial, lo que conllevó que la Administración Pública, especialmente los entes territoriales, quienes son los prestadores directos, tengan mayores cargas y responsabilidades en la prestación efectiva del servicio. Igualmente, esto generó la necesidad de contar con mecanismos que permitan la financiación y la operación sostenible del servicio público esencial de transporte.

Esto adquiere relevancia si se tiene en cuenta que, a pesar de que la Constitución de 1991 trasladó un cúmulo de funciones en materia de transporte, propias de la nación a los entes territoriales, ampliando los vestigios de descentralización territorial del Decreto 80 de 1987, acompañado de mecanismos de financiamiento para lograr su propósito, la realidad es que ese rezago en transporte que se presentaba durante la vigencia de la Constitución del 86 continuó teniendo repercusiones hasta nuestros días, debido que los entes territoriales se encuentran con un

sector robusto y técnico que requiere continuamente incrementar la cobertura y los recursos, lo anterior culmina en la dependencia constante del beneplácito del Gobierno Nacional para adelantar proyectos estratégicos de interés local en transporte.

Por tanto, fue necesario el desarrollo de una figura que permitiera el progreso integral de los territorios, alejada tanto del apadrinamiento de la Nación, como de la concepción de municipio como ente aislado e independiente de otros entes territoriales.

De esta forma, surge en respuesta la figura del área metropolitana con el objetivo de promover el desarrollo territorial y la garantía de derechos fundamentales aunando esfuerzos de manera conjunta entre varios entes territoriales con el fin de desplegar proyectos que promuevan estrategias de desarrollo eficaces y procesos sólidos de gobernanza regional en temas como la planificación, servicios públicos, movilidad, medio ambiente, desarrollo económico, entre otros. De esta forma, el área metropolitana toma importancia a pesar de no catalogarse como un ente territorial¹² ya que permite que los municipios asociados coordinen esfuerzos en la prestación adecuada del servicio público de transporte.

De esta manera, se constituye el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) como una figura del derecho administrativo que se acopla y entiende las necesidades actuales de los municipios del Valle de Aburrá. En este sentido, el AMVA, en su rol como autoridad de transporte metropolitano ha facilitado la implementación de un sistema de transporte público de escala regional, agrupando bajo el Sistema Integrado de Transporte Público del Valle de Aburrá (SITVA) diferentes métodos de transporte (metro pesado, tranvía, metrocable, Metroplús, alimentadores,

¹² El artículo 286 de la Constitución política de Colombia establece que “*Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley*”

EnCicla) y ampliando su ámbito jurisdiccional de competencia a todos los municipios que conforman el área metropolitana. Asimismo, se constituye la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá con el fin de ser la prestadora directa del servicio, completando así el engranaje de la prestación del servicio de transporte público, desde lo nacional hasta lo local.

De igual manera, la figura del área metropolitana también ha fungido como solución al problema de financiamiento del transporte público en los territorios, así como promotora de la autonomía financiera que tanto adolece a los entes territoriales. Esto, en tanto que la obtención de recursos se logra de manera conjunta entre todos los municipios asociados, afianzando así en las municipalidades comportamientos de responsabilidad fiscal y de organización presupuestal, permitiendo una menor dependencia del Gobierno Nacional para la concretización de proyectos de transporte u otro servicio público.

Finalmente, la figura de área metropolitana, tal y como se evidencia con el AMVA, permite dar grandes pasos en el objetivo de robustecer los sistemas de transporte en el país, pues mediante la asociación territorial, los municipios, como célula primaria de la organización territorial, se asocian con otros municipios con los que comparten necesidades en común, permitiendo fortalecer sus esfuerzos y cumplir con el carácter de esencial que cobija al servicio de transporte público. En ese sentido, la figura del área metropolitana permite cumplir con los fines esenciales del Estado, como servir a la comunidad, garantizar los derechos, deberes y principios de la Constitución, facilitar la participación ciudadana en los ámbitos económico, social y cultural y finalmente la prosperidad general.

BIBLIOGRAFÍA

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2022). *Colombia necesita más áreas metropolitanas.*

Obtenido de Área metropolitana del Valle Aburrá:
<https://www.metropol.gov.co/Paginas/Noticias/colombia-necesita-mas-areas-metropolitanas.aspx>

Aguilar Cuevas, M. (1998). *Las tres generaciones de los derechos humanos.* Obtenido de Revista

colaboraciones jurídicas UNAM: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/viewFile/5117/4490>

Alarcon Peña, A. (2013). *Una aproximación al estudio de la Constitución económica colombiana y los servicios públicos domiciliarios.* doi:10.21500/20115733.2000

Asamblea Departamental de Antioquia (1980). *Ordenanza Departamental No. 034 de 1980: Por medio de la cual se dispone el funcionamiento del Area Metropolitana del Valle de Aburrá.*

Obtenido de <https://www.metropol.gov.co/area/Documents/ordenanza-034-1980.pdf>

Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia.* Obtenido de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia.* Obtenido de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Barbero, J. (S.F.). *Los retos del transporte urbano en áreas metropolitanas.* Obtenido de Gobernar

espacios metropolitanos:

<https://www.teseopress.com/gobernarespaciosmetropolitanos/chapter/los-retos-del-transporte-urbano-en-areas-metropolitanas/>

Barrantes, S. (2019). *Transporte público gratis, ¿estrategia de movilidad urbana o utopía?*

Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo:
<https://blogs.iadb.org/transporte/es/transporte-publico-gratuito-una-estrategia-de-movilidad-urbana/>

Beltrán Prado, I., Rincón Peña, A. E., & Gil Pareja, L. C. (2018). *Algunos fallos de la corte*

constitucional sobre las libertades económicas. Obtenido de Superintendencia de Industria y Comercio:

https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion_Compentencia/Abogacia_de_la_competencia/2018/Algunos-fallos-de-la-Corte-Constitucional-14-06.pdf

Bolaños Salazar, E. R. (2016). *Las acciones afirmativas como expresiones de la igualdad material:*

propuesta de una teoría general. Bogotá: Revista Universidad Nacional. Obtenido de Scielo.

Borja, J. (2004). *La ciudad como derecho* (Vol. 13). Caja de herramientas. Recuperado el 17 de

septiembre de 2024, de [http://www.viva.org.co/caja_herramientas_contenido.htm?cmd\[825\]=x825-46865&cmd\[822\]=x-822-46802&cmd\[874\]=x-874-46802&cmd\[824\]=c-1-6b867c17a87026e1b377e-c51bee3a29d](http://www.viva.org.co/caja_herramientas_contenido.htm?cmd[825]=x825-46865&cmd[822]=x-822-46802&cmd[874]=x-874-46802&cmd[824]=c-1-6b867c17a87026e1b377e-c51bee3a29d)

Capitales, A. C. (S.F.). *Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca*. Recuperado el 4 de abril de 2024, de Asociación colombiana de ciudades capitales: <https://www.asocapitales.co/cartilla-region-metropolitana/>

Comité Autónomo de la Regla Fiscal [CARF] (2024). *Análisis propuesta acto legislativo PL 437/2024C y 018/2024S*. Obtenido de Comité Autónomo de la Regla Fiscal: https://www.carf.gov.co/documentos-tecnicos/informes-y-documentos-tecnicos/-/document_library/ayuv/view_file/1755063?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_ayuv_redirect=https://www.carf.gov.co:443/documentos-tecnicos/informes-y-docu

Congreso de la República de Colombia (1986). *Ley 12 de 1986: Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983*. (D. o. 37553, Ed.) Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1172>

Congreso de la República de Colombia (1989a). *Ley 86 de 1989: Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3426>

Congreso de la República de Colombia (1993b). *Ley 105 de 1993: Por el cual se dictan disposiciones básicos sobre el transporte, se redistribuyen competencia y recursos entre La Nación y las Entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte*

y se dictan otra normas y disposi. Obtenido de
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=296>

Congreso de la República de Colombia (1993c). *Ley 80 de 1993: Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.* (D. o. 41094, Ed.) Obtenido de
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

Congreso de la República de Colombia (1994d). *Ley 136 de 1994: Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.* (D. O. 41.377, Ed.) Obtenido de
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html

Congreso de la República de Colombia (1996e). *Ley 310 de 1996: Por medio de la cual se modifica la Ley 86 de 1989.* (D. O. 42853, Ed.) Obtenido de
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0310_1996.html

Congreso de la República de Colombia (1996f). *Ley 336 de 1996: Estatuto General de Transporte.* (D. o. 42948, Ed.) Obtenido de
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0336_1996.html

Congreso de la República de Colombia (1997g). *Ley 358 de 1997: Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.* (D. O. 42.973, Ed.) Obtenido de
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0358_1997.html

Congreso de la República de Colombia (1997h). *Ley 388 de 1997: Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.* (D. O. 43.127, Ed.) Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Congreso de la República de Colombia (1998i). *Ley 489 de 1998: Por la cuál se dictan normas sobre la organizacion y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16.* Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

Congreso de la República de Colombia (2001j). *Ley 715 de 2001: Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la p.* (D. O. 44.654, Ed.) Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html

Congreso de la República de Colombia (2007k). *Acto Legislativo 04 del 2007: Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.* (D. o. 46.686, Ed.) Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25671>

Congreso de la República de Colombia (2013l). *Ley 1625 de 2013: Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.* (D. O. 48.776, Ed.) Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1625_2013.html

Congreso de la República de Colombia (2013m). *Ley 1702 del 2013: Por la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones.* (D. O. 49016, Ed.) Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1702_2013.html

Congreso de la República de Colombia (2015n). *Ley 1753 de 2015: Por la cual se expide el Plan Nacional de desarrollo 2014-2018 "todos por un nuevo país".* (D. O. 49538, Ed.) Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html

Congreso de la República de Colombia (2019o). *Ley 1955 de 2019: Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".* (D. O. 50964, Ed.) Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html

Congreso de la República de Colombia (2020p). *Acto Legislativo 02 de 2020: Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.* Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_02_2020.html

Congreso de la República de Colombia (2022q). *Ley Orgánica 2199 de 2022 "Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la región metropolitana Bogotá - Cundinamarca.* (D. O. 51.942, Ed.) Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2199_2022.html

Congreso de la República de Colombia (2023r). *Ley 2294 de 2023: Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida.* (D. O.

52.400, Ed.) Obtenido de
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html

Congreso de la República de Colombia (2024s). *Acto Legislativo 03 de 2024: Por el cual se fortalece la autonomía de los Departamentos, Distritos y Municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones - Segunda Vuelta.* (D. O. 52982, Ed.) Obtenido de
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=173260>

Congreso de la República de Colombia (2019o). *Proyecto de Ley número 273 de 2019: Por medio de la cual se establecen instrumentos para la inspección, vigilancia y control del transporte, su infraestructura y sus servicios conexos y complementarios y se dictan otras disposiciones.* Gaceta del Congreso – Imprenta Nacional. ISSN 0123 – 9066.

Correa Montoya, L. (2010). *QUÉ SIGNIFICA TENER DERECHO A LA CIUDAD: La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos.* Obtenido de Revista Universidad del Rosario: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/1386/1303>

Correa Restrepo, J. S. (2002). *Urbanismo y Transporte: el Tranvía de Medellín (1919-1950).* (U. E. Colombia, Ed.) Obtenido de Universidad Externado de Colombia:
<https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2021/02/DDT-1.pdf>

Covilla Martínez, J. C. (2010). *Competencias metropolitanas: la atribución inconstitucional del alcalde metropolitano.* Bogotá, Colombia: territorios.

Delgado Gallart, R. (2014). *Iniciativa de Reporte Global (GRI, Global Reporting Initiative)*.

Recuperado el 4 de octubre de 2024, de El economista:
<https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Iniciativa-de-Reporte-Global-GRI-Global-Reporting-Initiative-20141215-0008.html>

Desarrollo, P. d., & Medellín, C. S. (1996). *PRIMED Una experiencia exitosa en la intervención*

urbana. Recuperado el 1 de octubre de 2024, de UNESCODOC biblioteca digital:
https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000129776_spa

Díaz Muñoz, E. S. (2019). *El principio de progresividad en el derecho colombiano:revisión*

teórico-jurídica. Obtenido de Revistas UNILIBRE:
<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/6405/6099>

Director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2019). *Resolución Metropolitana No 3969*

de 2019:Por medio de la cual se ajusta el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de los empleos de la planta de personal del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Obtenido de Área Metropolitana del Valle de Aburrá:
<https://www.metropol.gov.co/area/Documents/transparencia/Resolución%20Metropolitana%203969%20de%202019%20Manual%20de%20Funciones.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP], Consejo Nacional de Política Económica y Social

(2004). *CONPES 3307 de 2004:Sistema integrado del servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros del valle de aburrá*.

Departamento Nacional de Planeación [DNP], Consejo Nacional de Política Económica y Social (2020a). *CONPES 3991 de 2020: Política Nacional de Movilidad Urbana y Regional*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3991.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP], Consejo Nacional de Política Económica y Social (2020b). *CONPES 4003 de 2020: Declaración de importancia estratégica del proyecto metro ligero de la avenida 80 en medellín*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/4003.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP], Consejo Nacional de Política Económica y Social (2002c). *CONPES 3167/02: política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3167.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP], Consejo Nacional de Política Económica y Social (2003d). *CONPES 3260 del 2003: POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTE URBANO Y MASIVO*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3260.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP], Unión Temporal Economía Urbana [SEI] (2017). *Evaluación institucional y de resultados de las Áreas Metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación:

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_esquemas_asociativos_documento.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP] & Ministerio de Transporte (2021). *Fuentes Alternativas de Financiación para sistemas de transporte público*. Recuperado el 12 de mayo de 2023

<https://plc.mintransporte.gov.co/Portals/0/umus/CARTILLA%20FUENTES%20ALTERNATIVAS%20DE%20FINANCIACIÓN%20STP.pdf?ver=2022-06-30-132636-230>

Empresa Metro de Medellín Ltda - Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda. (2021). *Aprobada la estrategia de financiación del Metro de la 80*. Obtenido de Metro de Medellín: <https://www.metrodemedellin.gov.co/al-dia/noticias/fue-aprobada-la-estrategia-de-financiacion-del-metro-de-la-80-que-permite-contar-con-recursos-de-manera-anticipada>

Empresa Metro de Medellín Ltda - Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda. (2023a). *2023 Memoria de Sostenibilidad*. Obtenido de Metro de Medellín: <https://www.metrodemedellin.gov.co/hubfs/memorias-de-sostenibilidad/memoria-de-sostenibilidad-metro-de-medellin-2023.pdf>

Empresa Metro de Medellín Ltda- Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda. (2025b). *Comunicado a la opinión pública*. Obtenido de <https://www.metrodemedellin.gov.co/al-dia/noticias/comunicado-a-la-opinion-publica-5#:~:text=A%20la%20fecha%2C%20se%20ha,señala%20en%20la%20publicación%20referida.>

- Escobar Escobar, J. F. (2004). *Derecho de Transporte Terrestre*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Fainboim Yaker, I., Acosta Navarro, O. L., & Cadena Clavijo, H. J. (1994). *El proceso reciente de descentralización fiscal en Colombia y sus perspectivas*. Obtenido de Fedesarrollo: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1845>
- Farías, L. (2012). *El transporte público urbano bajo en carbono en America Latina, Innovación ambiental de servicios urbanos y de infraestructura: Hacia una economía baja en carbono*. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ac1ec849-22d7-4b16-9a95-461821461778/content>
- Flórez Mesa, S. M., Arrubia Piedrahita, M. J., Hincapié Ocampo, A. s., & Duque Céspedes, M. J. (2021). *Metro de Medellín, antecedentes y desarrollo*. Obtenido de <https://revistas.udem.edu.co/index.php/fragua/article/download/4379/3516/>
- Foro Social Mundial (2012). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. *Revista paz y conflictos*(5), 184-196. Obtenido de <https://revistaseug.ugr.es/index.php/revpaz/article/view/473/555>
- Gavilán Orozco, A. F., Otálora Montenegro, M., & Pérez Rodríguez, M. d. (2016). *Evaluación de la tarifa técnica y efectos en los operadores, para el modelo de alimentación en dos portales de transmilenio*. Obtenido de researchgate: https://www.researchgate.net/publication/310594864_Evaluacion_de_la_Tarifa_Tecnica_y_Efectos_en_los_Operadores_para_el_Modelo_de_Alimentacion_e_dos_Portales_de_Transmilenio

Gnecco Quintero, C. A. (2020). *El derecho a la ciudad como derecho emergente e innominado en el ordenamiento jurídico colombiano*. Recuperado el 2 de junio de 2024, de UNISC: <https://www.redalyc.org/journal/5520/552067996018/html/>

Gobernación de Caldas (2023). *El transporte público, un caso de éxito en las Áreas Metropolitanas*. Obtenido de noticias del gobierno de caldas: <https://escaldas.com/el-transporte-publico-un-caso-de-exito-en-las-areas-metropolitanas/>

González, C. I., Muñoz, M. A., Baizer, S., & Benavides, T. (2024). *Barreras para la descentralización en Colombia: análisis de las competencias de las Entidades Territoriales*. Obtenido de Federación Nacional de Departamentos: https://fnd.org.co/uploads/Barreras_para_la_descentralizacion_en_Colombia_analisis_de_las_competencias_de_las_entidades_territoriales_Estudio_COMPLETO_359b45278d.pdf

Guarín Ramírez, E. A., & Rojas Claros, A. (2017). *Solidaridad, política social asistencial y bien común*. Obtenido de Universidad Autónoma de Bucaramanga: <https://www.redalyc.org/journal/110/11054032006/html/>

Guillén, A. (2011). El derecho a la ciudad, un derecho humano emergente. En A. Guillen, P. Stella, G. Pisarello, M. Lorena Zárata, G. Galdón, J. M. Montaner, . . . S. Anna, *El derecho a la ciudad*. IDHC-Serie Derechos Huamos Emergentes.

Hidalgo, D. (2023). *El reto de la financiación del transporte público ¿barril sin fondo?* Obtenido de Instituto de estudios urbanos -Universidad Nacional de Colombia:

<https://ieu.unal.edu.co/divulgacion-academica/el-reto-de-la-financiacion-del-transporte-publico-barril-sin-fondo/>

Iregui, A. M., Ramos, J., & Saavedra, L. A. (2001). *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia*. Obtenido de Repositorio Banco de la República de Colombia: <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/f5026a65-11d6-45a1-a6c4-f7eded831b9d/content>

Instituto para el Desarrollo de Antioquia [IDEA] (2013). *Normatividad de crédito público en las entidades territoriales y sus descentralizadas*. Recuperado el 9 de septiembre de 2024, de IDEA: <https://www.idea.gov.co/wp-content/uploads/2023/08/Normatividad-de-credito-publico-en-las-entidades-territoriales-y-sus-descentralizadas.pdf>

Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia [IEU] (2016). *Dinámicas de las Áreas Metropolitanas en Colombia*. Obtenido de Debates Gobierno Urbano: <http://www.areametrovalledupar.gov.co/wp-content/uploads/2020/10/Debate-de-Gobierno-Urbano-9-Dinamica-de-las-Áreas-Metropolitanas-de-Colombia.pdf>

Ivarsson, E., Canon Rubiano, L., & Murgui Maties, C. (2023). *Mejorar el transporte en las zonas rurales de Colombia cuando las escuelas y hospitales están a horas de distancia*. Obtenido de Banco Mundial Blogs: <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/transporte-en-zonas-rurales-de-colombia>

Junta Metropolitana del Valle de Aburrá (2013). *Acuerdo Metropolitano No. 10 de 2013: Por medio del cual se modifican y adoptan los estatutos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.* Obtenido de

<https://www.metropol.gov.co/acuerdosmetropolitanos/2013/ACUERDO%2010.pdf>

Junta Metropolitana del Valle de Aburrá (2017a). *Acuerdo Metropolitano No. 05 del 2017: Por el cual se modifica y adiciona el Acuerdo Metropolitano No. 06 de 2014.* Obtenido de <https://www.metropol.gov.co/acuerdosmetropolitanos/2017/Acuerdo%20Metropolitano%2005.pdf>

Kalmanovitz, S. (2023). *Las cuentas fiscales de la descentralización en Colombia.* Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/las-cuentas-fiscales-de-la-descentralizacion-en-colombia.aspx>

Lefebvre, H. (2020). *El derecho a la ciudad.* Capitán Swing Libros.

Leibler, L., & Brand, P. (2012). *Movilidad e inclusión social: la experiencia desde la periferia de Medellín y el primer Metrocable.* Recuperado el 29 de septiembre de 2024, de Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12626367008>

Linde, P. (2017). *¿Que tiene el transporte público de Medellín para ser un modelo en Latinoamérica?* Obtenido de elpais: https://elpais.com/elpais/2017/03/01/planeta_futuro/1488327644_918944.html?outputType=amp

Logística, O. N. (S.F.). *Factor tarifario en el transporte público complementario* . Recuperado el 7 de septiembre de 2024, de Observatorio Nacional de Logística: <https://onl.dnp.gov.co/movilidad-regional/Paginas/Factor-Tarifario-TPC.aspx>

López Cortes, A. (2022). *Concepto 054861/2022*. Obtenido de Departamento Administrativo de la Función pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186541#:~:text=P,IE%20DE%20PÁGINA-,1.,empleados%20públicos%20y%20trabajadores%20oficiales.>”

Lopez Gómez, A. F. (2015). *Autoridades de transporte terrestre de pasajeros en el contexto de la conurbación: una necesaria visión regional de la actividad en el ejercicio de las competencias*. doi:<http://dx.doi.org/10.18601/01229893.n35.04>

Maldonado Gómez, T. (2010). *La noción de servicio público a partir de la concepción de Estado Social de derecho*. Obtenido de studocu: <https://www.studocu.com/co/document/universidad-del-cauca/derecho-administrativo/servicios-publicos/80092926>

Márquez Estrada, J. W. (2012). *El Tranvía eléctrico de Medellín (Colombia) y su aporte al proceso de modernización urbana: 1920-1951*. Obtenido de Scielo: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2145-132X2012000100006

Márquez Estrada, J. W. (2012a). *El Tranvía eléctrico de Medellín (Colombia) y su aporte al proceso de modernización urbana: 1920-1951*. Obtenido de Redalyc: <https://www.redalyc.org/pdf/3458/345832080006.pdf>

Martínez Cajas, A. M., & Trespalacios Carrasquilla, A. (2018). *Análisis de la creación de un fondo de estabilización tarifario del sistema estratégico de transporte público de Popayán (Colombia)*. Recuperado el 7 de septiembre de 2024, de Repositorio EAFIT: <https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/2d4c3f05-72d9-4bb9-a724-e58e79705e25/content>

Martínez Castaño, Y. R. (2011). *El contrato de concesión en la organización del transporte público de bogotá*. Obtenido de Repository umng: <https://repository.umng.edu.co/server/api/core/bitstreams/eff482cb-7ee2-4146-8776-10d6ffbcdd21/content>

Martínez, A. (2024). *Cofinanciación de Sistemas de Transporte de Pasajeros*. Obtenido de Cuatrecasas: <https://www.cuatrecasas.com/resources/cofinanciacion-de-sistemas-de-transporte-de-pasajeros-6682efd5d94fd533886015.pdf?v1.82.3.20241213>

Mecalux Colombia. (2024). *El transporte fluvial, un medio cargado de ventajas*. Obtenido de <https://www.mecalux.com.co/blog/transporte-fluvial#:~:text=Una%20de%20las%20mayores%20ventajas,o%20el%20transporte%20por%20carretera>.

Medellín como vamos (2014). *Metrocable: modelo de inclusión social*. Recuperado el 29 de septiembre de 2024, de Medellín cómo vamos: <https://www.medellincomovamos.org/metrocable-modelo-de-inclusi-n-social>

Metro de Medellín Ltda – Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda. (2023). *Estatutos Metro de Medellín Ltda*. Obtenido de Metro de medellín:

<https://www.metrodemedellin.gov.co/hubfs/gobierno-corporativo/estatutos-metro-mayo-2023.pdf>

Metro de Medellín Ltda – Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda. (2023a). *Estatutos Metro de Medellín Ltda.* Obtenido de Metro de Medellín: <https://www.metrodemedellin.gov.co/hubfs/gobierno-corporativo/estatutos-metro-mayo-2023.pdf>

Metro de Medellín Ltda – Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda. (S.F.b). *Negocios metro de medellín.* Recuperado el 28 de septiembre de 2024, de Metro de medellín: <https://www.metrodemedellin.gov.co/negocios-metro>

Metro de Bogotá – Empresa metro de Bogotá (S.F.). *Empresa Metro de Bogotá S.A.* Obtenido de Metro de Bogotá: <https://www.metrodebogota.gov.co/empresa-metro-bogota>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2025). *Decreto No. 0069 de 2025: Por el cual se aplazan unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2025.* Obtenido de Ministerio de hacienda y crédito público: https://www.minhacienda.gov.co/normativa/decretos/2025/-/document_library/eryu/view_file/2159840#:~:text=DECRETO%2D0069%20DEL%204%20DE%20ENERO%20DE%202025&text=URL%20de%20WebDAV%20Las%20carpetas,Más%20información.&text=Por%20el%20cual%20se%20aplazan,la%2

Ministerio de Transporte de Colombia (2024a). *Resolución 20243040018695 de 2024: por medio de la cual se reglamentan los requisitos para la participación de la Nación en la cofinanciación a los Sistemas de Transporte Público de Pasajeros del país y se dictan otras*

disposiciones. Obtenido de [https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Resolucion/30051619?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Resolucion/30051619?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

Ministerio de Transporte (1998b). *Resolución 4350 de 1998: Por la cual se establece la metodología para la elaboración de los estudios de costos que sirven de base para la fijación de las tarifas del transporte público municipal, distrital y/o metropolitano de pasajeros y/o mixto.* Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25687>

Ministerio de Transporte (2008c). *Resolución 1371 de 2008: Por la cual se define el área de Influencia del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Valle de Aburrá y se aprueba la autoridad de transporte (...).* Obtenido de https://web.mintransporte.gov.co/jspui/bitstream/001/8608/1/Resolucion_001371_2008.pdf

Naranjo Mesa, V. (2006). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá D.C.: Temis S.A.

NU-CEPAL y Sanhueza, A. (24 de agosto de 2018). *Andrea Sanhueza, experta en participación ciudadana, Investigadora Alianza para el Gobierno Abierto*. Recuperado el 29 de junio de 2023, de youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=c-87EggaTfA>

Oliveros Villarreal, L. F. (2022). *el transporte terrestre masivo en las ciudades, ¿una respuesta efectiva a la problemática del transporte urbano en Colombia? su necesidad-su deficiencia: un dilema soluble.* Obtenido de Biblioteca digital :

<https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/89aa4a2a-2798-44c9-9bb5-13c29ad6356e/content>

[ONU-Habitat], P. d. (2020). *“Agenda del derecho a la ciudad: Para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana.* Recuperado el 2 de junio de 2024, de https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A6.1_Agenda-del-derecho-a-la-ciudad.pdf

Organización de Naciones Unidas [ONU] (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos.* Obtenido de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Organización de Naciones Unidas [ONU] (1976a). *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.* Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Organización de Naciones Unidas [ONU] (2017b). *Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano sostenible Hábitat III.* Obtenido de Objetivos de desarrollo sostenible: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/habitat3/>

Organización de Naciones Unidas [ONU] (2017c). *Nueva Agenda Urbana.* Obtenido de Habitat III: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

Oróstegui, Ó. (2025). *La suspensión del desembolso de recursos para el metro, una decisión más política que técnica.* Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/bogota/opinion->

[la-suspension-del-desembolso-de-recursos-para-el-metro-una-decision-mas-politica-que-tecnica-3423248](#)

Ortiz Jiménez, J. D. (2020). *¿cuánta plata puso la Nación para el sistema metro de Medellín?*

Obtenido de El colombiano: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/aportes-del-gobierno-nacional-y-de-la-region-en-la-construccion-del-sistema-metro-de-medellin-HF12353343>

Páez Pérez, P. N., & Silva Ruiz, J. (2010). *Las teorías de la Regulación y Privatización de los*

Servicios Públicos. Obtenido de Administración & Desarrollo: <https://revistas.esap.edu.co/index.php/admindesarro/article/view/154/pdf>

Palacio Cardona, J. D. (10 de agosto de 2022). *Un impulso a la descentralización*. Obtenido de

youtube: https://www.youtube.com/watch?v=Hzc_0u4KRK8

Pazos Galindo, L. A., & Russi Noguera, S. L. (2019). *Aspectos jurídicos de las operaciones de*

crédito público de las entidades territoriales. Obtenido de [https://antiguoportal.shd.gov.co/shd/sites/default/files/files/Aspectos%20Jurídicos%20de%20las%20Operaciones%20de%20Crédito%20Público%20de%20las%20entidades%20territoriales\(1\).pdf](https://antiguoportal.shd.gov.co/shd/sites/default/files/files/Aspectos%20Jurídicos%20de%20las%20Operaciones%20de%20Crédito%20Público%20de%20las%20entidades%20territoriales(1).pdf)

Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y del Caribe (S.F.). *Sistema de*

financiamiento municipal urbano de Colombia. Obtenido de <https://plataformaurbana.cepal.org/es/sistemas/financiamiento/sistema-de-financiamiento-municipal-urbano-de-colombia>

Presidencia de la República de Colombia (1954). *Decreto 826 de 1954: Por el cual se dictan disposiciones sobre transporte automotor por carretera.* Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1173525>

Presidencia de la República de Colombia (1987a). *Decreto 80 de 1987: Por el cual se asignan funciones a los municipios en relación al transporté urbano.* (D. o. No.37757, Ed.) Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1017751>

Presidencia de la República de Colombia (1992b). *Decreto 2171 de 1992: Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Publicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.* (D. O. 40704, Ed.) Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2171_1992.html

Presidencia de la República de Colombia (1997c). *Decreto 2172 de 1997: Por medio del cual se reglamenta la conformación y funcionamiento del Consejo Consultivo de Transporte y se deroga el Decreto número 2159 de 1994.* (D. O. 43122, Ed.) Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14488>

Presidencia de la República de Colombia (1997d). *Decreto 3109 de 1997: Por el cual se reglamenta la habilitación, la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros y la utilización de los recursos de la Nación.* Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3332>

Presidencia de la República de Colombia (1998e). *Decreto 1326 de 1998: Por el cual se reglamenta el artículo 2 de la Ley 336 del 20 de diciembre de 1996.* (D. o. 43340, Ed.)

Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1236>

Presidencia de la República de Colombia (1998f). *Decreto 1610 de 1998: Por el cual se crea el Comité de Coordinación Permanente entre el Ministerio de Transporte y la Dirección*

General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional. (D. O. 43.360, Ed.) Obtenido de

http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1998/agosto/06/dec1610061998.pdf

Presidencia de la República de Colombia (2001g). *Decreto 170 del 2001: Se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de*

pasajeros.

Obtenido

de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6104>

Presidencia de la República de Colombia (2011h). *Decreto 4165 del 2011: Por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto*

Nacional de Concesiones (INCO). (D. O. 48242, Ed.) Obtenido de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4165_2011.html

Presidencia de la República de Colombia (2014i). *Decreto 946 del 2014: Por el cual se crea la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte y se determina su estructura y*

funciones.

(D.

O.

49158,

Ed.)

Obtenido

de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0946_2014.html

Presidencia de la República de Colombia (2014j). *Decreto 947 del 2014: Por el cual se crea la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte y se establece su estructura.* (D. O. 49158, Ed.) Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0947_2014.html

Presidencia de la República de Colombia (2018k). *Decreto 2409 del 2018: Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones.* (D. O. 50817, Ed.) Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2409_2018.html

Presidencia de la República de Colombia (2023l). *Decreto Ley 1961 de 2023: Por el cual se crea el Instituto Nacional de Vías Regionales, se determina su estructura, funciones y se dictan otras disposiciones.* (D. O. 52580, Ed.) Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1961_2023.html

Ramírez Cardona, C. (1987). *El concepto de eficiencia y su importancia en la administración pública.* Obtenido de EAN Universidad: <https://journal.universidadean.edu.co/index.php/Revista/article/view/926/894>

Ramírez Jaramillo, J. C., & Isidro Parra-Peña, R. (2013). *Metrópolis de Colombia: aglomeraciones y desarrollo.* Obtenido de Estudios y perspectivas: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a6c3997f-a5de-4efe-b6f3-df1ba8d5ff82/content>

Ramírez Torrado, M. L. (2021). *La regulación económica en el transporte público terrestre automotor de pasajeros, en modalidad colectiva, masiva y por carretera.* Obtenido de

Editorial Pontificia Universidad Javeriana:
<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/35365>

Rodrigo Martínez, C. M., & Schönsteiner, J. (2022). *Inclusión y movilidad urbana con un enfoque de derechos humanos e igualdad de género: Marco de análisis e identificación de instrumentos de política para el desarrollo de sistemas sostenibles de movilidad urbana en América Latina*. Obtenido de Observatorio parlamentario de cambio climático y transición justa: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f668d5e7-f15b-40dd-8a3e-26e73e6a18b0/content>

Rodríguez Arana, J. (2012). *El interés general en el derecho administrativo: notas introductorias*. Obtenido de Revistas colaboración jurídica UNAM: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima-derecho-admin/article/viewFile/1485/1385>

Rodríguez Yong, M. J. (2006). *La descentralización administrativa por colaboración en Colombia*. Obtenido de Repository Javeriana: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/56660/TESIS28.pdf>

Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2017). *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales*. Obtenido de Scielo: http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1390-77942017000100095

Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2017a). *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales*. Obtenido de Scielo: <http://www.iushumani.org/index.php/iushumani/article/view/113/162>

Romero, J. G. (s.f.). *El tiempo en que los buses mandaban*. Recuperado el 16 de marzo de 2024, de Centro de Medellín:

<https://centrodemedellin.co/ArticulosView.aspx?id=176&type=A&idArt=177>

Sánchez Torregrosa, I. D. (2017). *Medellín en rieles*. Obtenido de Universidad EAFIT: <https://www.eafit.edu.co/medios/eleafitense/107/Paginas/medellin-en-rieles.aspx>

Schiavo, E., Gelfuso, A., & Vera, P. (2017). *El derecho a la ciudad. Una mirada desde América Latina*. doi:10.1590/2236-9996.2017-3812

Secretaría de Desarrollo Comunitario de la Alcaldía de Medellín & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [UNESCO] (1993). *PRIMED: una experiencia exitosa en la intervención urbana*. Colombia. Recuperado el 1 de octubre de 2024 de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000129776_spa

Sentencia 11001-03-24-000-2003-00132-01, 11001-03-24-000-2003-00132-01 (Consejo de Estado-Sección Primera 2009). (Marco Antonio Velilla Moreno, C.P.). <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-24-000-2003-00132-01.pdf>

Sentencia 17001-23-31-000-2012-00191-01, 17001-23-31-000-2012-00191-01 (Consejo de Estado- Sección Cuarta 2017). (Julio Roberto Piza Rodríguez, C.P.). [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/17001-23-31-000-2012-00191-01\(20564\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/17001-23-31-000-2012-00191-01(20564).pdf)

Sentencia 25000-23-15-000-2020-02964-01 AC, 25000-23-15-000-2020-02964-01 AC (Consejo de Estado - Sección Tercera - Subsección A 2021). (José Roberto SÁCHICA Méndez, C.P.)

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/240/25000-23-15-000-2020-02964-01..pdf>

Sentencia C-033/14, Constitucionalidad-033 (Corte Constitucional de Colombia 2014a).(Nilson Pinilla Pinilla, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-033-14.htm>

Sentencia C-043/98, C-043 (Corte Constitucional de Colombia 1998). (Vladimiro Naranjo Mesa, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-043-98.htm>

Sentencia C-1036/03, C-1036 (Corte Constitucional de Colombia 2003).(Clara Inés Vargas Hernández, M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-1036-03.htm>

Sentencia C-228/10, C-228 (Corte Constitucional de Colombia 2010).(Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-228-10.htm>

Sentencia C-228/11, C-228 (Corte Constitucional de Colombia 2011).(Juan Carlos Henao Perez, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-228-11.htm>

Sentencia C-251/97, C-251 (Corte Constitucional de Colombia 1997). (Alejandro Martínez Caballero, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-251-97.htm>

Sentencia C-269/19, C-269 (Corte Constitucional de Colombia 2019). (Carlos Bernal Pulido, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-269-19.htm>

Sentencia C-288/12, C-288 (Corte Constitucional de Colombia 2012). (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.). http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-288_2012.html

Sentencia C-300/12, C-300 (Corte Constitucional de Colombia 2012). (José Ignacio Pretelt Chaljub, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-300-12.htm>

Sentencia C-408/04, Constitucionalidad-408 (Corte Constitucional de Colombia 2004). (Alfredo Beltrán Sierra, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-408-04.htm#:~:text=C%2D408%2D04%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=La%20libertad%20económica%20ha%20sido,mantener%20o%20incrementar%20un%20patrimonio.>

Sentencia C-450/95, Constitucionalidad-450 (Corte Constitucional de Colombia 1995). (Jaime Antonio Diaz Martinez, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-450-95.htm>

Sentencia C-473/94, C-473 (Corte Constitucional de Colombia 1994). (Alejandro Martínez Caballero, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-473-94.htm>

Sentencia C-507/08, C-507 (Corte Constitucional de Colombia 2008). (Jaime Cordoba Triviño, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-507-08.htm>

Sentencia C-533/05, C-533 (Corte Constitucional de Colombia 2005). (Álvaro Tafur Galvis, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-533-05.htm>

Sentencia C-539, C-539 (Corte Constitucional de Colombia 1995). (Antonio Barrera Carbonell, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-539-95.htm>

Sentencia C-545/94, C-545 (Corte Constitucional de Colombia 1994). (Fabio Moron Diaz, M.P.).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-545-94.htm>

Sentencia C-568/03, C-568 (Corte Constitucional de Colombia 2003). (Álvaro Tafur Galvis,

M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-568-03.htm>

Sentencia C-624/98, Constitucionalidad-624 (Corte Constitucional de Colombia 1998). (Alejandro

Martínez Caballero, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-624-98.htm>

Sentencia C-636/00, C-636 (Corte Constitucional de Colombia 2000). (Antonio Barrera Carbonell,

M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-636-00.htm>

Sentencia C-066/99, Constitucionalidad No 66 (Corte Constitucional de Colombia 1999). (Fabio

Moron Diaz & Alfredo Beltrán Sierra. M.P.S.). Obtenido de [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-066-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-066-99.htm#:~:text=%E2%80%9CPor%20la%20cual%20se%20dictan,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.)

[99.htm#:~:text=%E2%80%9CPor%20la%20cual%20se%20dictan,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-066-99.htm#:~:text=%E2%80%9CPor%20la%20cual%20se%20dictan,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.)

Sentencia T-595/02, T-595 (Corte Constitucional de Colombia 2002). (Manuel José Cepeda

Espinosa, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-595-02.htm>

Sentencia T-604/92, Tutela-604 (Corte Constitucional de Colombia 1992).(Eduardo Cifuentes

Muñoz, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-604-92.htm>

Sentencia T-708/15, Tutela-708 (Corte Constitucional de Colombia 2015). (Luis Guillermo Guerrero Pérez, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-708-15.htm>

Secretaria de Hacienda de Medellín (2023). *Sesión de Empalme Secretaría de hacienda 2020-2023*. Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2023/12/2023-11-17-Presentacion-empalme-17-de-noviembre-de-2023-vf.pdf>

Smith, R., & Gil Marín, J. K. (S.F.). *Transporte sostenible: Sistema integrado de transporte del Valle de Aburra – (SITVA)*. Obtenido de Programa Internacional de cooperación urbana Unión Europea - América Latina y el Caribe: https://iuc.eu/fileadmin/user_upload/Regions/iuc_lac/user_upload/ESP_Medellín_-_Sistema_integrado_de_transporte_del_Valle_de_Aburra_-_SITVA_.pdf

Terrile, H. (2015). *Autoridad de transporte metropolitana (ATM)*. Obtenido de Universidad de Buenos Aires: <https://cyt.rec.uba.ar/wp-content/uploads/1-Congreso-Argentino-de-Transporte-2015.pdf#page=67>

Territorial, S. T. (2017). *Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/3.%20Orientaciones%20SGP.pdf>

Toro, J., & Carranza, J. E. (2024). *Riesgos macroeconómicos de la modificación del Sistema General de Participaciones*. Obtenido de Banco de la República de Colombia:

<https://www.banrep.gov.co/es/blog/riesgos-macroeconomicos-modificacion-sistema-general-participaciones>

Urbano, C. I. (S.F.). *Cultura metro*. Recuperado el 3 de octubre de 2024, de CIDEU: <https://www.cideu.org/proyecto/.cultura-metro/>

Uzal Tresandí, J. N. (2010). *La vuelta de las áreas metropolitanas*. Recuperado el 12 de octubre de 2024, de Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4425884>

Valencia A, G. D. (2006). *Constitución política y servicios públicos domiciliarios: dos modelos de Estado en Colombia*. Obtenido de Agenda cultural Universidad de Antioquia: https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/4040/1/ValenciaGerman_2006_ConstitucionpoliticaServiciospublicosColombia.pdf

Valencia Tello, D. C. (2013). El derecho a la salud y la Corte Constitucional Colombiana. En C. M. (edit), *Jurisdição e Questões Controvertidas de Direito Constitucional* (págs. 203-228). Juruá Editora.

Valencia Tello, D. C., & Karam de Chueiri, V. (2014). *Descentralización y recentralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales*. doi:10.5294/dika.2014.23.1.7

Valencia Tello, D. C., & Wunder Hachem, D. (2018). La buena administración pública en el siglo XXI: Análisis del caso colombiano . *Veredas do Direito*, 112-114.

Valenzuela Van Treek, E. (2006). *Las áreas metropolitanas. Reflexión, evolución y casos de estudio*. Obtenido de Urbano: <https://www.redalyc.org/pdf/198/19891403.pdf>

- Vergara Benedetti, A. F. (2010). *El contrato de concesión como modelo de organización del transporte público en Bogotá*. Obtenido de Repositorio Universidad de los Andes: <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/0c6bf6e5-8131-434e-9d4a-d6bdb367a77f/content>
- Yepes, T., Ramírez, J. M., & Villar, L. (2013). *Infraestructura de transporte en Colombia*. Obtenido de Fedesarrollo: [https://infraestructura.org.co/bibliotecas/DAE/Infraestructura%20de%20Transporte%20en%20Colombia%20\(FEDESARROLLO%20Mar-2013\).pdf](https://infraestructura.org.co/bibliotecas/DAE/Infraestructura%20de%20Transporte%20en%20Colombia%20(FEDESARROLLO%20Mar-2013).pdf)
- Zbikoski, E. (2020). *Transporte público: la historia sin fin de un sector que siempre superó todos los obstáculos*. Obtenido de <https://www.grupometropol.com.ar/nota-single.php?n=21#:~:text=En%201662%2C%20el%20reconocido%20matem%C3%A1tico,una%20capacidad%20para%20ocho%20pasajeros>.
- Ziccardi, A. (2019). *Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad*. En F. Carrión Mena, & M. Dammert Guardia, *Derecho a la ciudad una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. CLACSO FLACSO. Obtenido de Flacsoandes: https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/FA-AGORA-2019-Carrion_2.pdf